

Kilpailutetut vanhuspalvelut

Hankintalakiin sekä sen mukaisiin menettelyihin ja toimintakäytäntöihin liitettyjen merkitysten diskurssianalyttinen tarkastelu

Kati Hokkanen

Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Tampereen yliopisto

Tammikuu 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

HOKKANEN, KATI: Kilpailutetut vanhuspalvelut. Hankintalakiin sekä sen mukaisiin menettelyihin ja toimintakäytäntöihin liitettyjen merkitysten diskurssianalyttinen tarkastelu.

Pro gradu -tutkielma, 87 s.
Ohjaaja: Professori Anneli Anttonen
Sosiaalipolitiikka
Tammikuu 2015

Julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita hankitaan enenevissä määrin yksityisiltä palveluntuottajilta. Palveluhankintoja säännellään hankintalailla, jonka tarkoituksena on julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden hankintojen tekeminen sekä tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisia merkityksiä kuntien vanhuspalveluista vastaavat johtavat viranhaltijat liittävät hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin. Lisäksi tutkimuksessa kysytään, millainen ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta muodostuu aineistosta tunnistetun merkityksenannon perusteella. Tutkimuskysymysten selvittämiseksi on analysoitu kahdeksaa viranhaltija-haastattelua diskurssianalyttisellä menetelmällä. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan vanhuspalvelujen nykytilaa, hankintojen keskeisiä oikeussääntöjä sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden yleistä muutoskehitystä.

Tunnistin aineistosta kaksi hankintalakia sekä sen mukaisia menettelyjä ja toimintakäytäntöjä kommentoivaa diskurssia. Nimesin diskurssit *kriittiseksi diskurssiksi* ja *sopeutumisen diskurssiksi*. Kriittisessä diskurssissa hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään kielteistä merkityksenantoa. Keskeisimpänä kielteisen merkityksenannon kohteena on kilpailuttaminen. Kilpailuttaminen näyttäytyy kuntien valinnanvapautta sekä kunnan ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä rajoittavana tekijänä. Kielteisiä merkityksiä liitetään myös markkinoihin ja yksityisiin palveluntuottajiin. Kriittisessä diskurssissa kuntien hankintatoiminnasta muodostuu ongelmakeskeinen ymmärrys ja hankintalaki sekä sen mukaiset toimintakäytännöt näyttäytyvät kuntien hankintatoimintaa rajoittavina ja hankaloittavina tekijöinä.

Sopeutumisen diskurssissa hankintalakiin sekä sen mukaisiin menettelyihin liitetään hyväksyntää ja myönteisiä merkityksiä. Myönteinen merkityksenanto kohdistuu ensinnäkin puitejärjestelyyn, joka mahdollistaa kunnille tilannekohtaista harkintaa. Hankintoihin liitetään myönteisiä merkityksiä myös silloin, kun kuntien oma hankintaosaaminen mahdollistaa sujuvia hankintaprosesseja tai kun kunnilla on keinoja yhteistyön tekemiseksi yksityisten toimijoiden kanssa. Lisäksi hankintoihin liitetään myönteisiä merkityksiä, kun markkinoiden koetaan toimivan. Sopeutumisen diskurssissa kuntien hankintatoiminnasta muodostuu tarkoituksenmukainen ja toimiva ymmärrys. Hankintatoimintaan sopeutuminen edellyttää yhtäältä kuntien omaa hankintaosaamista ja toisaalta toimivia markkinoita.

Aineistosta tunnistetut diskurssit ovat paikoin ristiriitaisia. Tämä voi kertoa kuntien erilaisista markkinaolosuhteista, kuntien vaihtelevasta hankintaosaamisesta tai toisistaan poikkeavasta suhtautumisesta yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin.

Asiasanat: kilpailuttaminen, julkiset hankinnat, vanhuspalvelut, laki julkisista hankinnoista, ulkoistaminen, yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut, järjestöt

Sisältö

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	1
1.2	Tutkimustehtävä.....	3
1.3	Tutkimuksen eteneminen	4
2	Vanhuspalvelut.....	6
2.1	Vanhuspalveluiden käsite	6
2.2	Vanhuspalveluiden nykytila	7
3	Hankintasäännöstö sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta.....	10
3.1	Hankintasäännösten soveltaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa	11
3.2	Julkisten hankintojen sääntelyn ideologinen tausta ja tavoitteet	12
3.3	Julkisten hankintojen keskeiset oikeussäännöt	14
3.3.1	Hankintasääntelyn tarkoitus	16
3.3.2	Julkisten hankintojen keskeiset käsitteet, menettelyt ja toimintatavat	16
3.4	Uudistuva hankintasäännöstö sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta.....	21
4	Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän muutos sekä yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut	24
4.1	Muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa.....	24
4.2	Julkisten palveluiden ulkoistaminen	26
4.3	Yksityisen palveluntuotannon määrä sosiaali- ja terveyspalveluissa	28
4.4	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos	30
5	Tutkimustehtävän toteuttaminen.....	32
5.1	Merkitys laadullisen tutkimuksen kohteena	33
5.2	Tutkimusmenetelmänä diskurssianalyysi	35
5.3	Aineistona haastattelut	38
5.4	Tutkimusongelma	40
5.5	Tutkimusprosessin eteneminen.....	42
6	Analyysi	45
6.1	Kriittinen diskurssi.....	47
6.1.1	Hankintalaki kunnan valinnanvapauden estäjänä.....	48
6.1.2	Hankintalaki kumppanuuden ja yhteistoiminnan hankaloittajana.....	49

6.1.3	Hankintalaki armottomille markkinoille pakottajana.....	52
6.1.4	Kriittisen merkityksenannon tuottama ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta.....	58
6.2	Sopeutumisen diskurssi.....	59
6.2.1	Puitejärjestely hankintalakiin sopeutumisen mahdollistajana.....	60
6.2.2	Osaamisen lisääntyminen hankintalakiin sopeutumisen keinona.....	63
6.2.3	Sopeutuminen toimintaan markkinoilla	67
6.2.4	Sopeutuneen merkityksenannon tuottama ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta ..	71
7	Päätelmät ja pohdinta	73
8	Lähteet.....	81
8.1	Säädösluettelo	86

1 Johdanto

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee kilpailutettuja vanhushpalveluita eli hankintoja vanhushpalvelujen järjestämisen tapana. Tarkastelen aihetta tutkimalla, miten kuntien johtavat viranhaltijat kommentoivat ja merkityksellistävät menettelyjä ja toimintatapoja, joita laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalaki sääntelee ja joiden mukaan hankinnat tulee toteuttaa. Kysymyksen selvittämiseksi olen analysoinut kahdeksaa sosiaali- ja terveystalveluista, hyvinvointipalveluista sekä vanhushpalveluista vastaavan, kunnan johtavan viranhaltijan haastattelua diskurssianalyttisellä menetelmällä.

1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia merkityksiä hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään. Koska tutkimukseni käsittelee vanhushpalveluja, tarkastelen tutkimuksessa vanhushpalvelujen järjestämistä kunnissa. Vanhushpalvelujen kilpailuttaminen liittyy kiinteästi hankintalakiin, sillä sitä tulee pääsääntöisesti noudattaa vanhushpalveluita kilpailutettaessa. Tämän vuoksi tutustutan lukijan hankintojen keskeisiin oikeussääntöihin, taustaideologiaan sekä meneillään oleviin muutoksiin. Lisäksi palveluhankinnat ovat osa laajempaa yhteiskunnallista muutoskehitystä, jossa sosiaali- ja terveystpalvelujen tavoitteet, taustaideologiat ja käytännöt liikehtivät. Siksi tässä tutkielmassa perehdytään myös sosiaali- ja terveystpalvelujen muutoskehitykseen ja yksityiseen palveluntuotantoon osana tätä kehitystä.

Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa muutos on keskeinen tutkimuskohde. Muutospuhetta on tuotettu paljon 1990-luvun alusta (esim. Julkunen 1992; Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus 1992), mutta keskustelu muutoksesta on voimistunut 2000-luvulla. Hyvinvointivaltion muuttumista käsitellään monissa tutkimuksissa ja muissa julkaisuissa niin kotimaassa (esim. Julkunen 2001; Anttonen & Haveri & Lehto & Palukka 2012) kuin ulkomailla (esim. Clarke 2004). Muutos tunnistetaan kehityskuluksi, jossa julkisen sektorin rooli heikkenee ja sen toimintatavat muuttuvat markkina- ja yksilökeskeisimmiksi. Suoniemen, Syrjän ja Taimion (2005, 26) mukaan muutos on ollut ennen kaikkea

ideologinen, ja sen keskeisenä elementtinä on ajatus julkisvallan epäonnistumisesta. Muutosta ovat vauhdittaneet myös erilaiset lainsäädännölliset, taloudelliset ja poliittiset tekijät sekä tapahtumat. Muutosta voidaan kutsua ideologiseksi, mutta ideologian tueksi tarvitaan myös muutosta tukevaa lainsäädäntöä. Tämän kehityksen vauhdittaja on ollut julkisia hankintoja koskevan säännösten¹ kehittyminen. Julkisten hankintojen oikeudellisen viitekehyksen muuttuminen on keskeinen hyvinvointivaltion ja sen palvelujärjestelmän muutoskehitykseen sekä julkisen ja yksityisen suhteisiin vaikuttanut tekijä. Tarkastelen tässä tutkimuksessa palveluiden tuotannossa 2000-luvulla tapahtunutta muutosta. Tarkastelun kohteena on kuitenkin vain yksi tai muutama pysäytyskuva tästä muutoksesta. Muutos tuskin koskaan taukoaa, vaan enintään vaihtaa hieman suuntaa.

Kilpailu- ja hankintalainsäädännön kehitys pohjautuu liberalismiin. Kilpailu- ja hankintalainsäädännön viitekehyksessä sosiaali- ja terveyspalvelut nähdään kasvavina elinkeinon aloina. Näkökulma perinteiseen, sosiaali- ja terveyspalveluihin liitettyyn universalismin ideaan on siis merkittävä. (Ollila 2003, 12, Kalima et al. 2007, 1–20). Suomi liittyi vuonna 1994 ETA-vapaakauppasopimukseen, jolloin tuli voimaan ensimmäinen laki julkisista hankinnoista (Oksanen 2010, 7). Ennen hankintalakia Suomessa suosittiin paikallisia ja kotimaisia yrityksiä julkisia hankintoja tehtäessä. Kotimaisen palvelun suosimisvelvollisuudesta oli määräys kuntien hankintaohjeissa ja niiden tarkoituksena oli muun muassa paikallisen työllisyystilanteen edistäminen. (Kalima & Häll & Oksanen 2007, 1–19.) Nykyinen julkisista hankinnoista annettu laki velvoittaa valtiota, kuntia ja muita hankintayksiköitä kilpailuttamaan julkiset hankintansa silloin, kun laissa määritelty euromääräinen hankinnan kynnyсарvo ylittyy (Hankintalaki 348/2007, 1–2 §). Julkisista hankinnoista annettu laki on muuttanut kuntien hankintojen oikeudellisia olosuhteita merkittävästi, eikä paikallisten palveluntuottajien suosiminen ole enää mahdollista. Tämä on kuitenkin ollut ennen muuta kansallinen tahtotila, sillä sosiaali- ja terveyspalvelut eivät kuulu vuoden 2004 hankintadirektiivien soveltamisalaan (Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna 2007, 24–25; Kalima et al. 2007, 74–76). Toisin sanoen, vuoden 2004 hankintadirektiivi ei edellytä niin laajaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista kuin kansallinen hankintalaki. Tällöin Suomessa olisi myös ollut mahdollista laatia hankintalaki, jota ei tarvitse soveltaa sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa.

¹ Säännöstöllä tai sääntelyllä tarkoitetaan tässä EU:n hankintadirektiivejä ja hankintaperiaatteita sekä EU-sääntelyn perusteella implementoitua kansallista lainsäädäntöä, ennen kaikkea julkisista hankinnoista annettua lakia.

1.2 Tutkimustehtävä

Laadullinen tutkimus pyrkii aina selittämään merkityksellistä toimintaa (Alasuutari 1999, 24–38). Ihmiset toimivat ja tekevät valintoja erilaisten tarkoituksien pohjalta. Valintoja tehdään rakenteellisen viitekehysten rajoittamassa maailmassa niillä keinoilla, jotka viitekehys mahdollistaa. Olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut siitä, miten vanhuspalveluista vastaavat viranhaltijat merkityksellistävät hankintalakeja ja sen mukaisia toimintakäytäntöjä suomalaisissa kunnissa. Tutkielma sijoittuu empiirisen sosiaalitutkimuksen kenttään, mutta se sivuaa myös oikeussosiologista kenttää. Oikeussosiologia on perinteisesti kiinnostunut oikeussääntöjen eli muun muassa lakien noudattamisesta, vaikuttavuudesta sekä niiden tuottamista käyttäytymisvaikutuksista (Laitinen 2010, 6). Tämän tutkielman tavoitteet ovat kuitenkin sosiaalitieteellisiä: ensisijaisena kiinnostuksen kohteena ei ole tutkia, miten hankintalaki toteuttaa tarkoitustaan. Olen kiinnostunut siitä, mahdollistaako hankintalainsäädäntö yhtäältä kunnan ja toisaalta palvelujen käyttäjän näkökulmasta tarkoituksenmukaisia palveluhankintoja. Toisin sanoen olen kiinnostunut, millä tavoin lainsäädäntö taipuu käytännön vaatimuksiin. Tämä tutkielma ei siis tavoittele tietoa siitä, millä tavoin käytäntö taipuu lainsäädännön vaatimuksiin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksena on taata mahdollisimman hyväläatuiset palvelut koko väestölle mahdollisimman edullisesti (Ollila 2003, 11.) Hankintalainsäädännön viitekehyksessä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus nähdään kasvavana elinkeinon alana. Tämä on sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen näkökulmasta ongelmallista. Siksi on relevanttia tarkastella hankintalakeja sekä sen kehystämää hankintatodellisuutta nimenomaan sosiaalipoliittisesta näkökulmasta.

Tutkimukseni aineistona on kahdeksan johtavassa asemassa olevan viranhaltijan haastattelua neljästä eri kunnasta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan siis asiantuntijapuhetta. Asiantuntijahaastattelut voidaan ajatella aineistoksi, jossa virkamiehet kommentoivat ja tulkitsevat kunnan palvelujen järjestämiskulttuuria. Näiden tulkintojen kautta voidaan tehdä monenlaisia havaintoja ja päätelmiä siitä, millainen vanhuspalvelujen järjestämisen viitekehys hankintasäännöstö on viranhaltijoiden arvioimana. Tutkimus kysyy, muodostaako säännöstö palvelujen järjestämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja käyttökelpoisia hankintakäytäntöjä, vai liitetäänkö säännöstöön muunlaisia merkityksiä?

Tutkimukseni metodina on diskurssianalyysi. Diskurssianalyysi on sosiaalitieteelliselle tutkimukselle tyypillinen laadullinen tutkimusmenetelmä, joka soveltuu hyvin erilaisia laadullisia ongelmia

koskevien tutkimusongelmien ratkaisemiseen. Nojaan tutkimuksessani sosiaaliseen konstruktivismiin, joka on kiinnostunut sosiaalisen todellisuuden ja merkitysten rakentumisesta. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 12–18.) Diskurssianalyysi soveltuukin hyvin tutkimusongelmani selvittämiseen, sillä kiinnostukseni kohdistuu merkityksiin. Olen tunnistanut aineistosta kaksi diskurssia, jotka rakentuvat hankintoja sekä säännöstön mukaisia menettelyjä kommentoivasta puheesta, ja jotka kertovat hankintalaista sekä sen sääntelemistä menettelyistä erilaisia ja paikoin myös keskenään ristiriitaisia tarinoita.

1.3 Tutkimuksen eteneminen

Käsittelen tutkimukseni teoreettisessa osassa vanhuspalveluja, hankintojen oikeussääntöjä sekä sosiaali- ja terveystalvelujen muutosta. Vanhuspalveluita tarkastelevassa luvussa käsittelen vanhuspalveluiden käsitettä, palveluntuotantoa ja sääntelyä. Hankintojen oikeussääntöjä koskevassa luvussa käsittelen hankintojen ideologista taustaa ja kehitystä sekä oikeudellisia periaatteita, joiden mukaan hankinnat tulee kunnissa ja muissa hankintayksiköissä toteuttaa. Tutkimuksen analyysi liikkuu ennen kaikkea julkisiin hankintoihin liittyvän käsitteistön ympärillä. Julkisia hankintoja koskeva käsitteistö ei liene kaikilta osin selvä sosiaalipoliittisen tutkimuksen lukijoille. Sen vuoksi käsittelen hankintojen oikeussääntöjä, taustaa ja tavoitteita huolella. Lisäksi uskon, että hankintojen oikeussääntöihin tutustuminen helpottaa eri tieteenalojen välistä kommunikointia.

Muutosta käsittelevässä luvussa tarkastelen muutoskehitystä sosiaali- ja terveystalveluissa. Muutoksella viitataan muun muassa julkisesti rahoitettujen palveluiden yksityisen tuotannon lisääntymiseen. Vanhuspalveluiden sijoittuminen sosiaali- ja terveystalveluiden kentälle ei ole yksiselitteistä, minkä vuoksi tarkastelen muutosta koko sosiaali- ja terveystalvelusektorin näkökulmasta. Käännän katseeni myös tulevaisuuteen ja pohdin, mitä meneillään oleva sosiaali- ja terveystalvelujen rakennuudistus eli niin kutsuttu sote-uudistus tarkoittaa yhtäältä kuntien järjestämisvastuun ja toisaalta koko palvelusektorin näkökulmasta. Muutoksen luonteeseen kuuluu sen ainainen jatkuvuus. Meneillään olevien muutossuunnitelmien laajuus on valtava ja on mahdollista, että lähivuosina sosiaali- ja terveystalvelut ovat vuosikymmenten suurimman rakenteellisen muutoksen äärellä.

Tutkimustehtävän toteuttamista käsittelevä luku koostuu tutkimusongelman, tutkimuskysymysten ja aineiston esittelystä, laadullisen tutkimuksen, tämän tutkimuksen metodin sekä tutkimusongelman

tarkastelusta. Analyysiluvussa esittelen löytämäni kaksi diskurssia. Päätelmät ja pohdinta -luvussa pohdin, mistä löytämäni diskurssit mahdollisesti kertovat. Tarkastelen pohdintaluvussa myös sitä, mitä analyysini ja siitä tekemäni päätelmät saattavat tarkoittaa laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Tutkimuksessani käy ilmi, että hankintalakiin sekä sen säänteleminen menettelyihin liitetty merkityksenanto on hyvin ristiriitaista ja paikoin jopa vastakkaista. Merkityksenanto kilpistyy kuntien ja yksityisten palveluntuottajien suhteisiin. Hankintalakiin liitetyt merkitykset näyttäytyvätkin ennen kaikkea erilaisina versioina kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välisistä suhteista.

2 Vanhuspalvelut

Tutkimuksessani olen kiinnostunut vanhuspalvelujen hankinnoista. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella, millaisia vanhusten palvelut ovat, miten niitä säännellään ja miten niitä toteutetaan, sekä tarkastella näitä ilmiöitä myös sosiaalipoliittisesti. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen vanhuspalveluiden käsitettä ja sijoittumista sosiaali- ja terveyspalveluiden kentälle. Toisessa alaluvussa käsittelen vanhuspalveluiden nykytilaa, eli vanhuspalveluiden rakennetta ja sääntelyä.

2.1 Vanhuspalveluiden käsite

Vanhuspalveluiden käsitteestä kiistellään. Sanaa vanhus ei pidetä täysin korrektina ja vanhuksiin viitattaessa käytetään nykyään usein kiertoilmaisuja. Vanhuspalvelulaiksi kutsuttu laki on koko nimeltään *laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista*, ja Tampereen kaupungissa palveluja tarjotaan *ikäihmisille*. Näiden lisäksi puhutaan myös *senioreista*, *seniorikansalaisista* ja *ikääntyneistä*. Kaikki nämä sanat kuitenkin viittaavat yhteen ja samaan ominaisuuteen: elettyihin vuosiin. Olen tässä tutkimuksessa päättänyt käyttämään vanhuspalveluiden käsitettä huolimatta sen kiistanalaisuudesta. Minua on rohkaissut se, etten ole valintani kanssa yksin: esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuissa vanhus-sanaa käytetään edelleen (esim. Seppälä & Pekurinen 2014). Myös esimerkiksi vanhusten ja ikääntyneiden hyvinvointia edistävä valtakunnallinen järjestö, Vanhustyön keskusliitto, on pitäytynyt vanhassa nimesään.

Vanhuspalveluiden sijoittuminen sosiaali- ja terveydenhuollon kentälle ei ole yksiselitteistä. Perinteisesti vanhuspalvelut on tilastoitu osaksi sosiaalipalveluja (esim. Lith 2013), mutta käytännössä vanhuspalvelut sisältävät hoivan lisäksi runsaasti myös terveydenhuollon puolella annettua hoitoa. Tämän vuoksi vanhuspalveluja on tilastoitu myös aivan omaksi palvelusektorikseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rinnalle. Tätä käytäntöä on noudatettu muun muassa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuissa (esim. Seppälä & Pekurinen 2014). Lisäksi palveluja voidaan organisoida esimerkiksi niin kutsutun elämänkaarimallin mukaisesti, jolloin palveluja hallinnoidaan ensisijaisesti

palvelujen käyttäjien iän eikä palvelujen sisällön mukaan. Näin toimitaan esimerkiksi Tampereen kaupungissa, jossa ikäihmisten palveluja käsitellään yhdessä lautakunnassa kokonaisuutena. Vastaavasti lasten ja nuorten palvelut ovat omana kokonaisuutenaan. (Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö 2013.) Tällä keinoin eri käyttäjäryhmien palvelut on saatu integroitua kokonaisuudeksi ilman sektorikohtaisia rajoja.

Vanhuspalvelujen laatusuosituksen mukaan (Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2013) ikääntyneellä väestöllä tarkoitetaan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevaa, 63-vuotiaasta tai tätä vanhempaa henkilöä. Tällaista väestöä on Suomessa tällä hetkellä yli miljoona. Kyseisestä joukosta palveluja käyttää säännöllisesti noin 140 000 henkilöä. Kotiin annettavia palveluja saa noin 90 000 henkilöä ja muuta huolenpitoa annetaan 50 000 henkilölle. (Emt.) Valtaosa ikääntyneestä väestöstä elää siis arkeaan itsenäisesti, mutta tarpeen niin vaatiessa palveluja on mahdollista saada kunnan tekemän tarpeenarvioinnin perusteella.

Myös vanhuspalvelulaissa (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetaista 980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki) ikääntynyt määritellään kuten edellä. Lisäksi vanhuspalvelulaissa määritellään iäkäs henkilö, jolla tarkoitetaan ”henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeuman johdosta.” Toisin sanoen, vanhuspalvelulain mukaisten palvelujen saamiseksi henkilöllä tulee olla korkean iän lisäksi selvästi heikentynyt toimintakyky.

2.2 Vanhuspalveluiden nykytila

Vanhuspalveluissa on käynnissä merkittävä rakennemuutos, joka näkyy ennen kaikkea pyrkimyksinä vähentää laitostuotoista hoitoa ja hoivaa (Väyrynen & Kuronen 2014). Tilastot eivät kuitenkaan anna täydellistä kuvaa palvelujen kehitymisestä, koska nimikkeet riippuvat palvelujen tilastointitavoista. Esimerkiksi palveluasuminen sisältää hyvin erityyppisiä palveluja hyvin erikuntoisille asukkaille. (Peruspalvelujen tila -raportti 2012.) Valtakunnallisella tasolla rakennemuutos jatkuu, ja perinteisen laitoshoidon paikat vähentyvät samaan aikaan kun avohoidolliset toimenpiteet ja palveluasuminen lisääntyvät (Peruspalvelujen tila -raportti 2014, osa II). Asumiseen perustuvat palvelut muuttavat siis muotoaan. Esimerkiksi Liisa Kähkönen ja Raija Volk ovat ryhmitelleet (2008, 33)

vanhuspalvelut laitos- ja avopalveluiksi siten, että laitoshoidon on laskettu kuuluvaksi terveyskeskussairaalan pitkäaikaishoito sekä vanhainkodit. Avopalveluiksi he sisällyttävät kaikenlaisen kotiin annetun hoidon ja hoivan sekä kaikenlaisen palveluasumisen. Kuitenkin erityisesti palveluasumisen kohdalla avopalvelun ja laitospalvelun rajapinta voi olla epäselvä. (Emt.) Tämän vuoksi on relevanttia kysyä, onko laitoshoidon osuus todella pienentynyt, vai onko kyseessä vain tapa nimetä palveluita uudelleen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut yhdessä Suomen kuntaliiton kanssa vanhuspalvelujen laatusuosituksia. Niitä on laadittu vuosina 2001, 2008 ja viimeisin vuonna 2013. Vuoden 2008 laatusuosituksessa (Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008) määriteltiin muun muassa vanhuspalvelujen rakennetavoitteita. Laatusuositusten mukaisena tavoitteena on, että vain hyvin pieni osa ikään-tyneestä väestöstä olisi laitoshoidon piirissä. Vuoden 2013 laatusuositus on puolestaan suunnattu vanhuksille ja heidän omaisilleen, ja siitä löytyy neuvoja niin palvelujen hakemiseen kuin omasta toimintakyvystä huolehtimiseenkin. (Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2013.) Laatusuositukset ovat hyviä esimerkkejä valtakunnallisesta vanhustalitaikasta ja siitä, minkälaisia rooleja vanhuksille ja heidän omaisilleen tarjotaan. Laatusuosituksissa tarjotaan informaatiota vanhuksille ja heidän läheisilleen palveluvalintojen tekemiseksi. Vanhusten tai ainakin heidän läheistensä oletetaan ottavan siis aktiivisesti osaa palvelujen hakemiseen ja tarpeen tunnistamiseen.

Palveluja saavien osuus vanhusväestöstä on pysynyt suurin piirtein samana viime vuosina, mutta absoluuttisesti palvelujen saavien määrät ovat kasvaneet vanhusten määrän lisääntyessä (Peruspalvelujen tila -raportti 2014, osa I). Vanhusten määrän kasvu näkyy myös käyttämässäni aineistossa. Aineistossa tuotetaan paljon lähes lohdutonta tulevaisuuskuvaa, jossa vanhusten määrä kasvaa valtavasti eivätkä kunnan resurssit riitä. Tässä kehityksessä ulkoistaminen ja palveluhankinnat näyttävät paikoin pelastavina mahdollisuuksina, joiden avulla kunnan on mahdollista selvittää vanhusten palvelutarpeen kasvusta taloudellisesti. Myös palvelujen rakenteellista muutosta kommentoidaan. Aineistossa tuodaan esiin aktiivisia toimia palvelurakenteen keventämiseksi, ja kansalliset laatusuositukset toimivat kehityksen hyvänä legitimointina. Aineistossakin kuitenkin pohditaan palveluntuotannon rakennemuutoksen keskeistä kysymystä: mikäli hoivan ja hoidon muotoja kevennetään, mutta vanhusten palveluntarve ei muutu, vastaako palvelu lopulta enää tarpeeseen?

Vanhuspalvelulaki (980/2012) astui voimaan suurimmalta osin 1.7.2013. Vanhuspalvelulakiin on koottu kunnan velvollisuuksia ikääntyneen väestön palvelutarpeen turvaamiseksi. Laissa on määri-

telty kunnan yleisiä velvollisuuksia ja iäkkään henkilön palveluntarpeisiin vastaamisen sekä palvelujen laadun varmistamisen periaatteita. Uudessa vanhuspalvelulaissa on korostettu kunnan velvollisuutta edistää vanhusväestön hyvinvointia, terveyttä ja itsenäistä suoriutumista (STM 2013). Tavoite vanhusten toimintakyvyn tukemisesta on nostettu peräti lain otsikkotasolle. Lain tavoitteena on vastata myös vanhusten kasvavaan palvelutarpeisiin ja taata iäkkäille ihmisille heidän tarvitsemansa hyvä huolenpito ja hoito. Palvelujen toteuttamisen mahdollisuuksia laitoshoidona on laissa rajattu ja lakiin on kirjoitettu kriteereitä, joiden tulee täytyä, ennen kuin hoito ja huolenpito voidaan järjestää laitoshoidon muotoisena. (Emt.) Näitä kriteerejä tiukennettiin entisestään vanhuspalvelulain viimeisimmässä muutoksessa, joka astui voimaan 1.1.2015. Vanhuspalvelulakia muutettiin siten, että iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa pitkäaikaisena laitoshoidon ainoastaan lääketieteellisistä syistä tai asiakas- ja potilasturvallisuussyistä. (HE 240/2014 vp.) Vanhuspalvelulailla siis vahvistetaan trendiä, jossa laitoshoidosta vanhushoivaa ja -hoitoa pyritään vähentämään ja vahvistamaan avotyyppisten palvelujen merkitystä.

3 Hankintasäännöstö sosiaali- ja terveystalveluiden näkökulmasta

Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädännöllinen viitekehys on jatkuvassa muutoksessa, ja meneillään on suuria muutoshankkeita sekä sosiaali- ja terveystalveluissa että hankintalainsäädännössä. Meneillään olevat muutoshankkeet tulevat toteutuessaan vaikuttamaan voimakkaasti siihen, miten vanhuspalveluita organisoidaan tulevaisuudessa. Kun julkisyhteisö, kuten kunta, hankkii palveluja ostopalveluina, täytyy sen pääsääntöisesti noudattaa julkisista hankinnoista annettua lakia eli hankintalakia. Hankintalaki sääntelee hyvin yksityiskohtaisesti erilaisia toimintatapoja ja prosesseja, joita julkisyhteisöjen tulee hankinnoissaan noudattaa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan näihin hankintalain sääntelemiin toimintatapoihin ja prosesseihin liitettyjä merkityksiä. Käsittelen tässä luvussa ainoastaan sellaisia julkisten hankintojen oikeussääntöjä, joilla on relevanssia tämän tutkimuksen näkökulmasta. Lisäksi tarkastelen näitä oikeussääntöjä myös sosiaalipoliittisesta näkökulmasta.

Hankintasäännöstö on muuttunut joiltain osin tutkimuksen teon aikana. Vuonna 2014 voimaan astuivat uudet hankintadirektiivit ja sen myötä uudistettavan hankintalain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2016 alusta (Hankinnat 2014a; Pekkala 2014). Myös muun muassa kilpailuneutraliteetin vaadetta on vahvistettu, mikä on toteutettu lisäämällä kuntalakiin (Kuntalaki 365/1995, 2b §; Laki kuntalain muuttamisesta 626/2013) velvollisuus kuntien toiminnan yhtiöittämisestä. Säännöksen mukaan kuntien on yhtiötettävä kaikki sellainen toiminta, jolla kunta kilpailee avoimilla markkinoilla vuoden 2016 loppuun mennessä. Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty vuosien 2012–2013 aikana, joten tarkastelen pääasiassa vain tuolloin voimassa ollutta hankintasäännöstöä. Uudet hankintadirektiivit ovat kuitenkin astuneet voimaan vuoden 2014 alkupuolella ja ne tulevat muuttamaan sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoja Euroopan laajuisesti. Tämän vuoksi käsittelen myös keskeisimpiä direktiiveihin tehtyjä muutoksia, jotka vaikuttavat sosiaali- ja terveystalveluiden kilpailutuksiin.

3.1 Hankintasäännösten soveltaminen sosiaali- ja terveystalveluissa

Palvelujen hankkiminen on jaettu hankintasäännöstössä ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuuluvat toissijaisiin palveluihin, joista käytetään myös käsitettä B-listan palvelut. Toissijaisiin palveluihin ei pääsääntöisesti sovelleta hankintadirektiiviä lainkaan. Toisin sanoen, sosiaali- ja terveystalvelut eivät keskeisiltä osin kuulu hankintadirektiivin soveltamisalaan, eli kaikissa kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa noudatetaan ainoastaan kansallista hankintalakiä (Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna 2007, 24–25; Kalima et al. 2007, 74–76.) Kuntien yleisiä hankintaohjeita mukaillen (Oksanen 2010, 35), hankintasäännösten soveltamisala sosiaali- ja terveystalveluissa tarkoittaa käytännössä sitä, että toissijaisia palveluja voivat tuottaa ainoastaan paikalliset tai kotimaiset palveluntuottajat. Tätä voidaan pitää sosiaali- ja terveystalvelujen näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Hankintalaissa on määritelty myös yleisiä edellytyksiä, joiden täyttyessä hankinnat jäävät hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Näin on esimerkiksi silloin, kun hankinnan arvo jää kansallisen kynnysarvon alapuolelle tai hankinnan kohteena ovat lain 8 §:ssä määritellyt palvelut, esimerkiksi rakennusten vuokraaminen ja sidosyksikköhanhinnat. (Kalima 2007, 81–108.) Kansallinen sosiaali- ja terveystalvelujen kynnysarvo on 100 000 euroa. Tämä on korkeampi kuin esimerkiksi tavarahankinnoilla, joiden kansallinen kynnysarvo on 30 000 euroa. Silloin, kun hankinnan arvo alittaa tuon 100 000 euroa, voi hankintayksikkö itse päättää menettelystä, jolla se hankinnan toteuttaa. Näissäkin hankinnoissa hankintayksikön on kuitenkin noudatettava hankintojen yleisiä periaatteita, joista tärkein on syrjimättömyys. (Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna 2007; Pekkala & Pohjonen 2012, 39.) Tämän tutkimuksen näkökulmasta tärkein hankintasäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävä hankinta koskee kiinteistöjen vuokrausta. Vuokrasopimuksia ei tarvitse kilpailuttaa, vaan kunnat ja muut hankintayksiköt voivat valita vapaasti, millaisia toimitiloja, rakennuksia ja muuta kiinteää omaisuutta kunnan käyttöön vuokrataan.

Sosiaali- ja terveystalvelut eivät kuulu vuonna 2004 laaditun hankintadirektiivin soveltamisalaan. Olisi siis voinut olla mahdollista säätää kansallinen hankintalaki, jota ei sovellettaisi sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa. Suomessa direktiivin kansallisessa voimaannpanossa päädyttiin kuitenkin toisenlaiseen ratkaisuun, eli säätämään hankintalaki, jonka soveltamisalaan sosiaali- ja terveystalvelut kuuluvat rajoitetusti. Kansallisesti olisi kuitenkin voitu laatia myös laki, jonka mukaan sosiaali- ja terveystalveluja ei tarvitsisi kilpailuttaa. Tämä herättää kysymyksen, miksi Euroopan

unionin tasolla on katsottu, ettei sosiaali- ja terveystalvveluja ole tarpeen kilpailuttaa, mutta kansallissella tasolla ne on kuitenkin haluttu kilpailuttamisvelvollisuuden alaisuuteen. Kansallisen hankintalain osalta tehtyä soveltamisalavalintaa ei perustella lain esitöissä (HE 50/2006 vp). Kysymystä on oletettavasti kuitenkin punnittu, koska sosiaali- ja terveystalvveluhankinnoille on päädytty antamaan muita palvelu- ja tavarahankintoja korkeampi kynnysarvo.

3.2 Julkisten hankintojen sääntelyn ideologinen tausta ja tavoitteet

Tätä lukua lukiessa on hyvä huomioida, ettei vuoden 2004 hankintadirektiiviä sovelleta sosiaali- ja terveystalvveluissa. Tämä voidaan tulkita siten, ettei alla esiteltyä ideologiasta perustaa ei ole haluttu ulottaa sosiaali- ja terveystalvveluja koskevaksi, ainakaan Euroopan unionin laajuisesti. Hankintadirektiivit on kuitenkin uudistettu ja ne ovat astuneet voimaan 17.4.2014. Hankintadirektiivien uudistuksessa sosiaali- ja terveystalvvelut on ulotettu nykyistä vahvemmin direktiivien soveltamisalaan. (Eurooppatiedotus 19.9.2013; Kunnat 2014.) Tämän voidaan ajatella tarkoittavan sitä, että hankintasääntelyn ideologinen tausta ja tavoitteet on haluttu ulottaa myös sosiaali- ja terveystalvveluihin.

Euroopan unionin taloudellisen toiminnan periaatteet pohjautuvat liberalismiin, jonka mukaisena tavoitteena Euroopan unionissa on yhtenäisen vapaakauppa-alueen luominen. ETA-vapaakauppasopimukseen liittymisen myötä vuonna 1994 Suomessa alettiin soveltaa julkisiin hankintoihin liittyviä vapaakaupan oikeussääntöjä. Näiden oikeussääntöjen ja muiden hankintaperiaatteiden oikeudellinen perusta on Euroopan unionin perustamisasiakirjassa, Rooman sopimuksessa. (Kalima et al. 2007, 1–20.) Toisin sanoen, julkiset hankinnat ovat osa Euroopan unionin taloudellista toimintaa ja tällöin niiden yhtenä tehtävänä on unionin taloudellisten tavoitteiden toteuttaminen.

Ennen hankintalakia 1970- ja 1980 -luvuilla julkisten hankintojen pyrkimyksenä oli suosia kotimaista tuotantoa. Kotimaisten hankintasääntöjen mukaan kunnilla oli jopa velvollisuus suosia kotimaista tuotantoa (Oksanen 2010). Tämän vuoksi ETA-vapaakauppasopimus muutti hankintojen oikeudellisia olosuhteita merkittävästi. ETA-sopimuksen nojalla Suomessa säädettiin ensimmäinen laki julkisista hankinnoista (1505/1992). Huomionarvoista on, että ensimmäiseen hankintalakiin kirjattiin hankintayksiköille peräti velvollisuus aikaansaada kilpailua. Tätä sääntöä kuitenkin tarkistettiin vuoden 2004 hankintalakiin, koska katsottiin, että hankintojen tekemisen keskeisimpänä tarkoituksena on hankintojen tekeminen hankintayksikön tarpeen mukaisesti eikä markkinoiden itse-

tarkoituksellinen vilkastuttaminen. (Kalima et al. 2007, 1–107.) Aluksi kuitenkin markkinoiden vilkastuttaminen nähtiin niin keskeiseksi julkisten hankintojen tavoitteeksi, että jopa hankintayksiköiden hankintatarve jäi tälle toissijaiseksi.

Euroopan unionin yhteismarkkinoiden tavoitteena on muun muassa yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen. Tavoitteisiin on pyritty luomalla sisämarkkinat, joilla on tavaroiden, henkilöiden, palvelujen sekä pääoman vapaa liikkuvuus. Yhtenä vapaan liikkuvuuden turvaamisen keinona on ollut vääristymättömän kilpailun luominen sisämarkkinoilla. (Emt. 1–3.) Hankintadirektiivit ovat siis olleet yksi EU:n yhtenäisten sisämarkkinoiden luomisen välineistä. Pekkanen ja Pohjonen mukaan (2012, 28–29) hankintadirektiivien tavoitteena on ollut myös kitkeä julkisella sektorilla vallitseva korruptio. Lisäksi kilpailun vähyys on katsottu pitäneen hintoja liian korkealla.

Hankintadirektiivien tavoitteena on taata yritysten tasapuolinen pääsy markkinoille kilpailemaan julkisista hankinnoista. Vastaavasti kilpailuttamisen tarkoituksena on luoda kustannussäästöjä sekä taata palveluille hyvä hinta-laatusuhde. Tämän perusteella hankintasäännösten tavoitteet voidaankin jakaa kahteen osaan: yhtäältä säännösten tavoitteena on sisämarkkinoiden luominen ja yritysten markkinoille pääsyn varmistaminen. Toisaalta säännösten mukaisten menettelyjen, ennen kaikkea kilpailutuksen, tavoitteena on saada julkisen sektorin palvelut tuotettua mahdollisimman kustannustehokkaasti. (Pekkanen & Pohjonen 2012, 29–30.) Säännöstellä tavoitellaan siis sekä markkinatoiminnan vilkastumista että hankintojen kustannustehokkuutta. Euroopan laajuisesti kilpailuttaminen on myös tuonut kustannussäästöjä esimerkiksi julkisessa liikenteessä (Kalima et al 2007, 3–4.)

Liisa Kähkönen ja Raija Volk (2008, 82–95) ovat tutkineet kilpailuttamisen vaikutusta vanhuspalvelujen hintaan. Heidän tutkimusaineistossaan hieman yli puolessa (56 %) tapauksista hinta oli ulkoistettaessa laskenut. Yli kolmasosassa (35 %) ulkoistetussa palvelussa hinta oli kuitenkin kohonnut. Kähkönen ja Volk tuovat esiin, ettei tuotantohintoja vertailevalla tutkimuksella saada selville kaikkia kilpailuttamisesta aiheutuneita kustannuksia eikä käytettyjä henkilötyövuosia, minkä vuoksi kokonaiskuva jää puutteelliseksi. Kustannustehokkuus lienee kilpailuttamisen tärkein motiivi, mutta tutkimusten tulokset ovat ristiriitaisia ja osittain myös vajavaisia. Joissain tapauksissa kilpailuttaminen on parantanut palvelujen kustannustehokkuutta, kun taas joissain palveluissa tuotantohinnat ovat nousseet. Kilpailuttamiseen liittyy paljon hankalasti mitattavia näkymättömiä kustannuksia ja kilpailutusten kustannushyödyt ovat edelleen epäselviä. (Kähkönen & Volk 2008; Rajala & Tammi & Meklin 2008; Suoniemi & Syrjä & Taimio 2005, 9.) Ulkoistusten hinnan muutoksia tarkasteltaessa onkin tärkeää huomioida myös kilpailuttamisesta aiheutuneet muut kuin tuotantokustannukset.

Kaikilla unionin alueella sijaitsevilla yrityksillä tulee olla tasavertainen mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin hankintadirektiivien mukaisissa rajoissa. Säännön on tarkoitus sulkea pois mahdollisuus kansallisten tarjoajien suosimiseen. Edellä mainitut säännöt muodostavat *syrijintäkiellon*, joka on keskeinen perusta koko hankintasäännöstön soveltamiselle. Suuri osa Suomessa tehdyistä virheellisistä hankinnoista ovat syrijintäkiellon vastaisia. (Kalima et al. 2007, 10–11; Pekkala & Pohjonen 2012, 35–36.) Se on yksi hankintaperiaatteista ja perustuu Rooman sopimukseen ja vapaakaupan periaatteisiin.

Syrijintäkielto tai syrijimättömyysperiaate viittaa ennen kaikkea ulkomaisten tarjoajien syrijimisen kieltoon. Kalima kumppaneineen (2007, 17–18) viittaa siihen, että Euroopan unionin tasolla hankintojen onnistumista mitataan aina yhteismarkkinoiden näkökulmasta. Tällöin kilpailuttamisen katsotaan olevan tehokkainta silloin, kun hankintasopimukset solmitaan ulkomaisten toimittajien kanssa. Tämä on erityisen mielenkiintoinen yksityiskohta hankintadirektiiviuudistuksen näkökulmasta. Aikaisemmin, kun sosiaali- ja terveystalvetut eivät ole kuuluneet hankintalain soveltamisalaan, sosiaali- ja terveystalvetut voidaan ajatella olleen talvetuja, jotka on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa kansallisesti tai paikallisesti. Sen sijaan uudessa hankintadirektiivissä sosiaali- ja terveystalvetut on otettu nykyistä vahvemmin osaksi sen soveltamisalaa. Tämä herättää kysymyksen, ovatko myös sosiaali- ja terveystalvetutiden hankinnat jatkossa hankintalainsäädännön näkökulmasta tehokkaimpia silloin, kun ne tehdään valtioiden rajojen yli.

3.3 Julkisten hankintojen keskeiset oikeussäännöt

Suomessa sovelletaan sekä Euroopan unionin oikeussääntöjä että Suomessa voimaansaatettuja oikeussääntöjä. Euroopan unionin oikeussäännöt koostuvat muun muassa perustamissopimuksien, direktiivien ja asetusten säännöistä sekä oikeusperiaatteista, jotka sisältyvät tuomioistuinratkaisuihin. Ristiriitatilanteissa Euroopan unionin oikeussääntö syrijäyttää kansallisen säännön. Kyse on EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos kansallisesti säädetään normi, joka on ristiriidassa Rooman sopimuksen mukaisen syrijinnän kiellon kanssa, sovelletaan tällöin ensisijaisesti syrijinnän kiellon periaatetta. (Kalima et al. 2007, 21–29.) Toisin sanoen, Euroopan unionin lainsäädäntö menee lähtökohtaisesti aina kansallisen lainsäädännön edelle, eikä Suomessa ole mahdollista säätää EU-lainsäädännön kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä oikeussääntöjä ovat perustamissopimuksen vapaata liikkuvuutta ja syrjimättömyyttä koskevat artiklat², EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit³ sekä julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007).

Syrjinnän kieltö tai syrjimättömyysperiaate on tärkein julkisiin hankintoihin liittyvä Rooman sopimukseen kirjattu oikeusperiaate. Julkisissa hankinnoissa tämä tarkoittaa sitä, ettei tarjoajia saa asettaa kansallisuuden perusteella eriarvoiseen asemaan. (Kalima et al. 2007, 37.) Lisäksi syrjinnän kieltö voi viitata myös tarjoajan sijoittumiseen tiettyyn jäsenvaltioon tai tietylle alueelle. Syrjinnän kiellolla viitataan siis myös siihen, että eri paikkakunnilta tulevia tarjoajia on kohdeltava syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Myöskään hankinnan tekniset vaatimukset, kuten kielelliset vaatimukset, eivät saa asettaa tarjoajia eriarvoiseen asemaan. (Pekkala & Pohjonen, 2012, 53.) Toisin sanoen, hankintadirektiivien mukaan kilpailutettaessa eri kansallisuuksia edustavat tarjoajat tulee asettaa keskenään tasa-arvoiseen asemaan.

Syrjinnän kieltö on hallinnon yleisen toiminnan näkökulmasta ymmärrettävä periaate, mutta sosiaalipoliittisesti tarkasteltuna se on hieman ongelmallinen. Syrjinnän kiellon tarkoituksena on edistää yhteisöjen, eli yritysten ja järjestöjen asemaa. Toisaalta kansalaisille on säädetty perustuslaillinen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Ollilan mukaan (2003, 11) sosiaali- ja terveystalvelujen tavoitteena ovat mahdollisimman hyvälalatuisset sosiaali- ja terveystalvelut. Onkin relevanttia kysyä, miksi sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa tulee noudattaa lainsäädäntöä, joka asettaa yritysten ja järjestöjen edun yksilöiden edun edelle. Tämä kysymys tulee erityisesti korostumaan tulevaisuudessa, jolloin uudet hankintadirektiivit implementoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja osaa sosiaali- ja terveystalveluista saatetaan alkaa kilpailuttaa Euroopan unionin laajuisesti.

² Euroopan yhteisön perustamissopimus A:25:3.1957, nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, artiklat 3, 12 ja 18. Ks. Pekkala & Pohjonen 2012, 35

³ Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) eli hankintadirektiivi sekä julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (665/1989/ETY) eli valvontadirektiivi tai oikeusturvadirektiivi. Lisäksi vesi- ja energiahuollon sekä liikenne- ja postitalvelujen hankinnoista on annettu oma direktiivinsä, erikoisalojen hankintadirektiivi, joka ei ole tässä yhteydessä relevantti. Ks. Pekkala & Pohjonen 2012, 27; Kalima et al. 2007, 21.

3.3.1 Hankintasääntelyn tarkoitus

Hankintadirektiivin keskeisenä tarkoituksena on unionin jäsenvaltioiden hankintamenettelyjen yhdenmukaistaminen sekä julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle. Hankintadirektiivin tarkoitukselausekkeessa (2 artikla) ei tuoda ilmi hankinnan laatuun, julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön tai hankintatarpeen tyydyttämiseen liittyviä seikkoja.

Hankintalain tarkoitus on kirjattu lain 1 §:ään. Hankintalain tarkoituksena on:

- tehostaa julkisten varojen käyttöä
- edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä
- turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Kansallisessa hankintalaissa keskeiseksi periaatteeksi on siis kirjattu ensisijaisesti julkisten varojen tehokas käyttö, toisin kuin hankintadirektiivissä. Laadukkailla hankinnoilla tarkoitetaan tässä hintalaatusuhteiltaan parhaita hankintoja (Kalima et al 2007, 32). Hankintadirektiiviin kirjattua tarkoitusta hankintojen avaamisesta kilpailulle on siis kansallisessa lainsäädännössä lavennettu, ja hankintasäännöstölle on asetettu muitakin tavoitteita kuin pelkkä kilpailun lisääminen. Tosin Pekkalan ja Pohjosen mukaan (2012, 55) verovarojen mahdollisimman tehokas käyttö on myös hankintadirektiivin tavoitteena, mutta sitä ei vain ole kirjattu direktiivin tarkoitussäännökseen.

3.3.2 Julkisten hankintojen keskeiset käsitteet, menettelyt ja toimintatavat

Hankintayksikkö

Hankintayksikön käsitteellä tarkoitetaan toimijaa, jonka on noudatettava hankinnoissaan Euroopan unionin hankintasäännöksiä sekä hankintalakia jonka hankintoihin sovelletaan julkisista hankinnoista annettua lakia. Hankintayksiköt ovat pääasiassa julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka käyttävät julkista valtaa. Koska hankintojen yhtenä tavoitteena on verovarojen mahdollisimman tehokas käyttö, on hankintalain soveltamisala ulotettu perinteisiä viranomaistahoja laajemmalle, eli tahoille, joita kohtaa viranomaisilla on esimerkiksi taloudellista valtaa tai ohjausvaltaa. Hankintayksiköitä ovat muun muassa valtio sekä sen viranomaiset, kunnat ja sen viranomaiset, kuntayhtymät sekä julkisoi-

keudelliset laitokset (esimerkiksi Kansaneläkelaitos). (Pekkala & Pohjonen, 2012, 55–72.) Tässä tutkimuksessa hankintayksikkönä on kunta ja viitataan hankintayksikön käsitteellä pääasiassa kuntaan.

Hankinnan määritelmä

Julkisista hankinnoista annetun lain 5.1 §:n mukaan hankintasopimus on kirjallinen sopimus, *joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan*. (Pekkala & Pohjonen 2012, 73.) Suomen Kuntaliiton ylläpitämän hankinnat.fi-tietopalvelun mukaan hankinta on yhteisnimitys hankintasopimukselle ja sitä edeltäneelle kilpailuttamismenettelylle (Hankinnat 2014b).

Kynnysarvo

Hankinnat on ryhmitelty kolmeen ryhmään niiden rahallisen arvon mukaan. Osaan hankinnoista sovelletaan EU-direktiivien mukaisia menettelyjä (EU-hankinnat), osaan kansallisia hankintalain mukaisia menettelyjä (kansalliset hankinnat) ja osaan hankinnoista ei sovelleta lakia lainkaan (pienet hankinnat). Hankintaan sovellettava lainsäädäntö riippuu hankinnan kohteesta ja siitä, ylittääkö hankinnan arvo *kynnysarvon*, eli eri hankinnoille määritellyn rahallisen arvon, jonka ylittyessä hankinta tulee kilpailuttaa. Kynnysarvot on määritelty erityyppisille hankinnoille erisuuruisiksi. (Pekkala & Pohjonen 2012, 39–43; Kalima et al. 2007, 66; Hankinnat 2014c)

Sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita ei tarvitse kilpailuttaa hankintadirektiivin mukaisesti, eikä sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden osalta ole tällöin EU-kynnysarvoa. Kansallinen kynnysarvo sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden hankinnoissa on 100 000 euroa. Tämän arvon ylittävät hankinnat tulee toteuttaa kansallisen hankintalain mukaisesti. Pienillä hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joiden arvo alittaa kansallisen kynnysarvon. Näiden hankintojen tekemiseen ei tarvitse soveltaa hankintalakia, mutta sovellettavana ovat yleiset hankinta- ja oikeusperiaatteet sekä kuntien omat hankintaohjeet. Hankintojen pilkkominen on kiellettyä hankintasäännösten kiertämisen tarkoituksessa. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei esimerkiksi 120 000 euron hankintaa saa pilkkoa kahdeksi 60 000 euron hankinnaksi ja jättää siten kilpailuttamatta. (Kalima et al. 2007, 66–68; Pekkala & Pohjonen 2012, 39–89.)

Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyn käsitteellä viitataan erilaisiin kilpailuttamisen toteuttamisen tapoihin eli erityyppisiin prosesseihin, joiden mukaan hankinnat voidaan kilpailuttaa. Erilaisia hankintamenettelyjä ovat *avoin* ja *rajoitettu hankintamenettely*, *neuvottelumenettely*, *kilpailullinen neuvottelumenettely*, *puitejärjestely* sekä *suorahankinta*. (Kalima et al. 2007, 126–148.) Hankintalaki sääntelee sitä, millaisissa tilanteissa ja millaisin edellytyksin eri hankintamenettelyjä on mahdollista käyttää.

Käyttämässäni aineistossa ei kommentoida kaikkia yllä mainittuja hankintamenettelyjä, vaan siellä viitataan ainoastaan suorahankintaan ja puitejärjestelyyn. Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jossa hankittava tuote tai palvelu tilataan suoraan toimittajalta julkaisematta ilmoitusta tai kilpailuttamatta. Suorahankintaa on mahdollista käyttää vain tiettyjen tarkasti säänneltyjen kriteerien täytyessä. (Kalima 2007, 121–148.) Hankintalain mukainen suorahankinnan käsite poikkeaa hieman arkikäytössä olevasta suorahankinnan käsitteestä, koska se rajoittuu vain tiettyihin erityistilanteisiin. Arkikäytössä, kuten myös käyttämässäni aineistossa, suorahankinnan käsite viittaa yleensä kaikkiin hankintoihin, joita ei tarvitse kilpailuttaa, eli käsitettä käytetään aineistossa hankintalaista poikkeavalla tavalla.

Puitejärjestely on tämän tutkimuksen näkökulmasta merkityksellinen hankintamenettely. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintaa, joka perustuu hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan väliseen sopimukseen, jossa sovitaan tietyn ajan kuluessa tehtävien hankintasopimusten ehdoista. Puitejärjestelyssä tuottajat tulee kilpailuttaa. Puitejärjestelyn toteuttamiseksi voidaan valita soveltuva tarjoajien vertailun tapa eli jokin edellä mainituista hankintamenettelyistä. Puitejärjestelyyn tulee valita vähintään kolme toimittajaa. Toisin sanoen, puitejärjestelyssä toteutetaan kilpailutus, ja tarjoajien joukosta voidaan valita useita palveluntuottajia. Hankintoja ei tehdä kuitenkaan heti, vaan palvelua voidaan hankkia soveltuvilta tuottajilta aina tarpeen niin vaatiessa. Puitejärjestelyä ei saa käyttää kilpailun rajoittamiseksi, estämiseksi taikka vääristämiseksi ja sen kesto on enintään neljä vuotta kerrallaan, ellei hankinnan kohde muuta välttämättä edellytä. (Kalima 2007, 126–148.) Ahon ja Junnilan (2012, 16) mukaan puitejärjestely on tarkoituksenmukainen erityisesti silloin, kun palveluja tilataan usealta palveluntuottajalta. Heidän mukaansa puitejärjestely on hyvä keino kilpailutuksen määrän vähentämiseen, koska yhdellä kilpailutuksella voidaan valita useita palveluntuottajia. Puitejärjestelyä käytetään paljon erityisesti vanhuspalveluissa (Emt.), mikä tulee ilmi myös tässä tutkimuksessa.

Tarjoajien karsiminen

Lähtökohtaisesti tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti ja objektiivisesti, mutta hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus asettaa tarjoajille joitain esimerkiksi sen työvoiman ammattitaitoon liittyviä vaatimuksia. Lisäksi hankintalaissa säädellään joistain pakottavista syistä, joiden perusteella tarjoaja tulee sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sekä harkinnanvaraisista syistä, joiden perusteella tarjoaja voidaan sulkea ulos kilpailusta. (Pekkala & Pohjonen 2012, 354–355; Kalima et al. 2007, 177–186.) Hankintayksiköllä on myös velvollisuus selvittää tarjoajan alihankkijoiden tai vuokratyöntekijöiden käytön lainmukaisuus. Tämän sääntelyn tarkoituksena on estää verojen ja sosiaalimaksujen kiertäminen (Kalima 2007, 187–190). Yksityisillä palveluntuottajilla on kuitenkin monenlaisia lainmukaisia keinoja verosuunnitteluun ja yrityksen veronkannon minimointiin, mikä on herättänyt viime vuosina paljon yhteiskunnallista keskustelua. Vaikka verosuunnittelu on laillista, sitä pidetään usein moraalisesti epäilyttävänä. Siihen onkin yritetty puuttua niin valtakunnanpolitiikassa kuin esimerkiksi erilaisin lakimuutoksina. (Esim. Yle Uutiset 12.9.2013; HE 146/2012; Helsingin Sanomat 19.1.2014.) Hankintalaki ei kuitenkaan mahdollista tarjoajien vertailua esimerkiksi niiden verojalanjäljen perusteella, vaan verotussyistä tarjoaja voidaan hylätä vain, jos sen verojärjestelyt ovat lainvastaisia. Mikäli tarjouskilpoja voittavat toimijat toteuttavat laillista ja tehokasta verosuunnittelua ja maksavat vain minimaalista veroa, herää kysymys, kuinka tehokkaasti hankintäsäännöstöllä voidaan tosiasiallisesti estää verojen kiertäminen.

Hankintojen oikeussuojakeinot

Hankintalaissa säädetään hankintoja koskevista oikeussuojakeinoista. Niitä ovat hankintaoikaisu sekä valitus markkinaoikeuteen. Hankintayksikkö voi oikaista itse virheellisen hankintapäätöksen tai muun hankinnassa tehdyn toimenpiteen, jos se on lain mukaan virheellinen. Myös asianosainen voi tehdä hankintaoikaisuvaatimuksen. Asianosaisella tarkoitetaan toimijaa, jonka oikeusasemaan hankintapäätös vaikuttaa, yleisimmin tarjouskilpailuun osallistuvaa tahoja. (Pekkala & Pohjonen 2012, 575–583.) Toisin sanoen, kuka tahansa tarjouskilpailuun osallistunut taho voi tehdä hankintapäätöksestä hankintaoikaisuvaatimuksen.

Valitusoikeus markkinaoikeuteen on asianosaisilla samoin edellytyksin kuin hankintaoikaisuvaatimuksen tekemisessäkin. Myös valitusoikeus on siis kenellä tahansa tarjouskilpailuun osallistuneella toimijalla. Pääsääntöisesti, mikäli hankintapäätöksestä on valitettu hankintaoikeuteen, hankintasopimusta ei saa tehdä. Tämä tarkoittaa siis sitä, ettei kunta voi toimeenpanna päättämäänsä hankin-

taa. Tähän on kuitenkin säädetty sosiaali- ja terveystalvelujen näkökulmasta erittäin tarpeellinen jousto. Mikäli hankinta on luonteensa vuoksi välttämätön järjestää lykkäämättä, hankintayksikkö voi tilata hankinnan väliaikaisesti aikaisemmalta tai hankintamenettelyyn osallistuneelta toimittajalta. Muussa tapauksessa hankinta väistämättä viivästyy. (Pekkala & Pohjonen 2012, 584–603.) Toisin sanoen, asiakkaan kannalta välttämätön palvelu on mahdollista toteuttaa ostopalveluna, vaikka hankinnasta tehtäisiinkin valitus tai oikaisuvaatimus.

Muutoshakemuksen hyväksyminen markkinaoikeudessa tarkoittaa kuitenkin lähes aina hankintamenettelyn pitkittymistä. Kaliman ja kumppaneiden (2007, 7–8) mukaan muutoksenhaku- ja valitusmenettelyiden määrä julkisissa hankinnoissa on lisääntynyt selvästi joka vuosi. Erityisesti kasvua on markkinaoikeuteen tehdyissä muutoshakemuksissa. Tämä on pidentänyt myös käsittelyaikoja huomattavasti. Vuonna 2013 markkinaoikeuteen saapui 532 julkisia hankintoja koskevaa asiaa, jossa oli 18 prosenttia kasvua edellisvuoteen verrattuna. Vertailun vuoksi, vuonna 2004 julkisia hankintoja koskevia valituksia saapui markkinaoikeuteen 307 kappaletta. (Markkinaoikeus 2014; Kalima et al. 2007, 8.) Valitusten määrän kasvu on siis merkittävä.

Kalima ja kumppanit (2007, 7–8) pitävät muutoshakemusten käsittelyaikojen pitenemistä ”oikeusturvan saamisen ja kuntien palveluntuotannon järjestämisen ja turvaamisen kannalta - - merkittävänä oikeuspoliittisena ongelmana”. Tilanne on kuitenkin parantunut Kaliman ja kumppaneiden tarkastelemasta vuodesta 2007, jolloin markkinaoikeudessa oli lukuisia yli vuoden käsittelyajan ylittäneitä julkisia hankinta-asioita. (Emt.) Vuonna 2013 markkinaoikeus pystyi ratkaisemaan asioita keskimäärin hieman yli puolessa vuodessa, eli hankintamenettelyjen oikeusturva ja palvelujen järjestämisen edellytykset ovat viime vuosina parantuneet. Muutoshakemusten määrän lisääntyminen kertoo yhtäältä siitä, että julkisten hankintojen määrä on kasvussa. Toisaalta se saattaa kertoa myös siitä, että muutoksenhakukeinojen käyttämisen kynnys madaltuu jatkuvasti. On esimerkiksi mahdollista, että muutoksenhakukeinoja käytetään systemaattisesti tarjouskilpa hävittäessä riippumatta hankintamenettelyjen mahdollisesta lainvastaisuudesta. Tätä tukee Fredrikssonin, Hyvärisen, Mattilan ja Wassin (2009, 124) tekemä havainto, jonka mukaan viranhaltijahaastatteluissa hankintalain koetaan mahdollistavan muutoksenhaun liian helposti ja että valituksia pidetään usein tarpeettomina.

3.4 Uudistuva hankintasäännöstö sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta

Hankintadirektiiveihin on tehty kokonaisuudistus. Uudistetut direktiivit hyväksyttiin Euroopan parlamentissa 15.1.2014 ja astuivat voimaan 17.4.2014. Uudistuksen tarkoituksena on ollut tarkistaa ja modernisoida sääntelyä. Tavoitteena on ollut, että kasvu vauhdittuu ja luottamus markkinoihin lisääntyy. Keinoiksi näille on nähty hankintamenettelyiden selkiyttäminen, yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Lisäksi yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten ympäristönsuojelun ja energiatehokkuuden lisäämisen, toteutuminen on mahdollistettu direktiiveissä aikaisempaa paremmin. Uudistus korostaa myös laadun merkitystä ja ottaa myös sosiaaliset näkökulmat aikaisempaa paremmin huomioon. (Pekkala & Pohjonen 2012, 50–54; Hankinnat 2014a; Pekkala 2014; Kuntamarkkinat 2014; Eurooppatiedotus 19.9.2013.) Laadun merkityksen korostaminen ja sosiaalisten näkökulmien huomioiminen ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta tarkoituksenmukainen kehityskulku. Myös vuoden 2004 hankintadirektiivien uudistuksessa hankinnoille aiemmin asetettua tavoitetta markkinoiden vilkastuttajina lievennettiin (Kalima et al. 2007, 1–107), ja viimeisimmän direktiiviudistuksen tavoitteiden perusteella vaikuttaisi siltä, että siinä otetaan askel lähemmäs sosiaalisesti kestäviä arvoja.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta keskeinen hankintadirektiivien muutos on se, että sosiaali- ja terveyspalvelut on ulotettu nykyistä vahvemmin niiden soveltamisalaan. Tällöin, nykyisestä poiketen, EU-kynnysarvon ylittyttyä sosiaali- ja terveyspalvelut tulee kilpailuttaa hankintadirektiivin edellyttämällä tavalla. Uuden hankintadirektiivin sosiaali- ja terveyspalvelujen kynnysarvo on 750 000 euroa, eli kaikki sen alittavat hankinnat voidaan edelleen toteuttaa kansallisten menettelyiden mukaisesti. (Eurooppatiedotus 19.9.2013; Kuntamarkkinat 2014.) Tästä voidaan ajatella, ettei muutos ole suomalaisille kovinkaan iso, koska kansallista hankintalakia on kuitenkin sovellettu myös sosiaali- ja terveyspalveluissa. Palvelut on siis kilpailutettu tähänkin saakka. Direktiiviudistus muistuttaa kuitenkin siitä, ettei vuoden 2004 hankintadirektiivejä olisi ollut välttämätöntä implementoida kansallisella tasolla niin voimakkaasti sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintoihin vaikuttavalla tavalla. Toisaalta hankintadirektiivin soveltamisalan muutos herättää kysymyksen siitä, onko tuleva kehitys sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta todella tarkoituksenmukainen.

Direktiiviudistuksen mahdollisia vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalveluissa voidaan arvioida tarkastelemalla, kuinka suuri osa nykyisistä hankinnoista ylittäisi uusien hankintadirektiivien mukai-

sen kynnysarvon 750 000 euroa. Pekka Lith (2013, 7) on tarkastellut HILMAan (Julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava) ilmoitettujen sosiaali- ja terveystalveluiden euromääräisiä arvoja. Esimerkiksi sosiaalitalveluiden kansallisen kynnysarvon ylittäneiden hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2012 noin 1,5 miljardia euroa⁴. Tämä summa koostui yhteensä 190 erillisestä hankinnasta, mutta 70 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta syntyi vain 20 suurimmasta hankinnasta. Yksinkertaisen laskutoimituksen perusteella nämä 20 suurinta sosiaalitalveluhankintaa ovat arvoltaan keskimäärin 52 miljoonan euron arvoisia. Sosiaali- ja terveystalveluiden EU-kynnysarvo ylittyisi näissä hankinnoissa siis moninkertaisesti. Kyseisten sosiaalitalveluiden hankintojen kokonaisarvosta loput 30 prosenttia jakautui 170 hankinnalle. Tällöin näiden hankintojen keskimääräiseksi arvoksi muodostuu 2,6 miljoonaa euroa, eli EU-kynnysarvo ylittyy myös näiden hankintojen kohdalla selkeästi. (Emt.) Mikäli Lithin (2013) ilmoittamat tiedot pitävät paikkaansa, laskutoimituksen perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaalitalveluiden hankinnat toteutetaan rahallisesti todella suurina kokonaisuuksina⁵. Mikäli hankintojen koot säilyvät jatkossa yhtä suurina, valtaosasta niistä tulisi ilmoittaa Euroopan unionin laajuisesti. Tällöin eurooppalaisten palveluntuottajien mahdollisuudet osallistua paikallisiin hankintoihin moninkertaistuvat. Sen perusteella voidaan olettaa, että direktiiviuudistus ulottaa kansalliset sosiaali- ja terveystalvelut nykyistä vahvemmin osaksi valtioiden rajat ylittäviä markkinoita.

Direktiivit on saatettava voimaan kahden vuoden kuluessa niiden voimaantulosta. Hankintalain kokonaisuudistus on aloitettu työ- ja elinkeinoministeriössä, ja sitä työstetään hankintadirektiivien pohjalta. Uusien hankintalakien on tarkoitus astua voimaan vuoden 2016 alkupuolella. (Pekkala & Pohjonen 2012, 50–54; Kunnat 2014.) Hankintalain kokonaisuudistusta valmistelevassa työryhmässä on harkittu jopa sitä, ettei sosiaali- ja terveystalveluihin tulisi kansallista kynnysarvoa. (Kuntamarkkinat 2014.) Tällöin kansallista hankintalakia ei tarvitsisi soveltaa sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnoissa lainkaan. Hankinnoissa täytyisi kuitenkin noudattaa hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita⁶ sekä kuntien omia hankintaohjeita. Lisäksi, mikäli sosiaali- ja terveystalvelujen hankintojen arvo ylittäisi EU-kynnysarvon, tulisi hankinnoissa soveltaa hankintadirektiiviä.

⁴ Noin puolet summasta muodostui palveluasumisen hankinnoista ja hieman alle 40 prosenttia lastensuojelupalveluiden hankinnoista. Summa ei sisällä kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja tai palvelusetelihankintoja. (Lith 2013, 7.)

⁵ Esimerkiksi kuntien yhteishankintoina, mikä voi osaltaan selittää hankintojen suuria rahallisia arvoja.

⁶ Hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty hallintolain (343/2003) 6 §:ssä, jonka mukaan: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Näistä on johdettu hyvän hallinnon viisi periaatetta tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus ja luottamuksensuoja.

Kansallisen kynnysarvon poistuminen saattaisi tuoda muutoksen pienimpiin kotimaisiin sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoihin. Kansallisen kynnysarvon puuttuminen tarkoittaisi sitä, että alle 750 000 euron sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa tarvitsisi noudattaa ainoastaan kuntien omia hankintaohjeita. Tällöin pienet kilpailutukset saattaisivat olla merkittävästi nykyistä kevyempiä prosesseja. Asiakkaan kannalta tämä voisi tarkoittaa pysyvämpiä palvelussuhteita. Palveluntuottajien näkökulmasta vaikutukset voisivat olla kahtalaisia: yhtäältä kunta voisi valita omat yhteistyökumppaninsa nykyistä vapaammin, mikä voisi tarkoittaa pysyvyyttä tuottajan kannalta. Toisaalta kynnysarvon puuttuminen voisi kuitenkin asettaa tarjoajia nykyistä epätasa-arvoisempaan asemaan, kun kunnalla olisi enemmän valtaa päättää siitä, keitä palveluntuottajiksi valikoituu. On kuitenkin mahdollista, ettei kansallisen kynnysarvon puuttumisella olisi käytännössä merkittäviä vaikutuksia. Yhtäältä tämä saattaisi johtua siitä, että nykyiset kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ovat arvoltaan merkittävästi uuden direktiivin mukaista kynnysarvoa suurempia, minkä vuoksi nämä hankinnat tulisi joka tapauksessa kilpailuttaa. Toisaalta on myös mahdollista, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus kasvattaa toteutuessaan hankintojen kokoja nykyisestä, jolloin myös nykyisten pienhankintojen koko kasvaa. Kansallisen hankintalain valmistelutyössä tehtävillä ratkaisulla on kuitenkin suuri merkitys sille, minkälaisia sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnoista muodostuu tulevaisuudessa.

4 Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän muutos sekä yksityiset sosiaali- ja terveystalvelut

Edellä olen esitellyt vanhuspalveluja sekä hankintojen oikeussääntöjä ja niiden ajantasaisia muutoksia. Hankintojen oikeudellisen viitekehyksen muuttuminen on vaikuttanut väistämättä siihen, kuinka sosiaali- ja terveystalveluja organisoidaan ja tuotetaan kunnissa. Hankintalainsäädäntö on vaikuttanut mahdollisuuksiin, joita kunnilla on käytössään. Toisaalta hankintalainsäädäntö on vaikuttanut myös palveluntuottajien mahdollisuuksiin. Lisäksi julkisten palvelujen kentässä sanotaan tapahtuneen myös ideologisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet palvelujen tuotantorakenteen muuttumiseen. Tässä luvussa tarkastelen sitä, minkälaista muutosta sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmässä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana niin ideologisesti kuin rakenteellisestikin. Luvun loppupuolella tarkastelen lyhyesti sosiaali- ja terveystalveluiden palvelurakennemuutusta, eli niin kutsuttua sote-uudistusta. Tarkastelen lyhyesti uudistusprosessin taustaa ja tavoitteita sekä sitä, miten parhaillaan valmistelussa oleva uudistusehdotus muuttaisi sosiaali- ja terveystalveluita.

4.1 Muutos sosiaali- ja terveystalveluissa

Muutoksesta alettiin puhua Suomessa 1990-luvulla useiden lainsäädännöllisten, poliittisten ja taloudellisten tapahtumien seurauksena. Raija Julkusen (2001) mukaan 1990-luvulla tapahtui *suunnanmuutos*, joka kyseenalaisti koko hyvinvointivaltion ideologisen perustan. Taloudellisista ja poliittisista tapahtumista merkittävimpiä olivat Neuvostoliiton kaatuminen ja 1900-luvun alun poikkeuksellisen syvä talouslama. Näiden lisäksi oleellinen muutos tapahtui julkisen ja yksityisen välisissä suhteissa. Tällä viitataan sekä julkisvallan ja yksityisten yhteisöjen että julkisvallan ja yksilöiden välisiin suhteisiin. Nämä mahdollistettiin lainsäädännöllisin uudistuksin, joista keskeisiä olivat valtionosuusuudistus vuonna 1992 sekä julkisia hankintoja koskeva sääntely. (Emt.; Oksanen 2010.) Lainsäädännöllisten muutosten lisäksi muutoksen ymmärtämistä voidaan lähestyä myös kulttuurisesti: tasapästävästä järjestelmästä on haluttu siirtyä yksilöllisempiin palvelukokonaisuuksiin (Anttonen et al. 2012) ja on alettu puhua enenevässä määrin yksilön valinnanvapaudesta.

Suoniemen ja kumppaneiden (2005, 26) mukaan sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän muutos on ennen kaikkea ideologinen, ja keskeistä siinä on ajatus julkisvallan epäonnistumisesta. Yhteiskuntien ja valtioiden muutosta voidaankin tarkastella merkityskamppailun ja hegemonisen diskurssin kä-

sitteiden kautta (Howarth & Stavrakakis 2000; Hajer 1995). Heidän teorioitaan mukaillen yhteiskunnissa käydään tauotonta merkityskamppailua ideoista, joiden mukaan yhteiskuntaa tulisi rakentaa. Joskus jokin idea saavuttaa diskursiivisesti hegemonisen aseman, jolloin tämä idea näyttäytyy yhteisesti jaettuna ja yhteiskunta ideologisesti yhtenäisenä. Tauoton merkityskamppailu ja hegemonisten diskurssien dynamiikka luovat yhteiskuntiin jatkuvaa muutosta. Sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta lienee mahdollista tehdä tulkinta, että hyvinvointivaltion luoneesta hegemonisesta diskurssista on siirrytty uuteen, uusliberalistiseen diskurssiin. Liberalismin mukana yksilöä korostava ajattelutapa on voimistunut samalla kun kollektiiviset ideat ovat kärsineet, mikä on avannut ovia yksityisille palveluille ja julkisen sektorin roolin kaventamiselle.

Hyvinvointivaltiolliset elementit 1900-luvun loppupuolella rakennettiin vastaamaan yhteiskunnallisiin kysymyksiin, kuten kysymyksiin työväen ja köyhien asemasta, yhteiskunnan demokratisoitumisesta sekä sukupuolten välisistä suhteista. Hyvinvointivaltioidean voidaan sanoa muuttuneen Suomessa hegemoniseksi 1960-luvulta lähtien, jolloin julkinen sektori alettiin tunnistaa laajemmin markkinoita korjaavaksi elementiksi. Tuolloin ja etenkin 1970- ja 1980-luvuilla kehityskulkuna oli ennen kaikkea hyvinvointivaltiollisten järjestelmien laajentuminen. (Anttonen & Sipilä 2000.) Alestalon (2010) mukaan suomalaisen hyvinvointivaltiomallin keskeisinä piirteinä on pidetty valtiollisuutta, universaalisuutta ja tasa-arvoisuutta. Hyvinvointivaltiollisten järjestelmien on sanottu olleen 1980-luvulla laajimmillaan.

Ollilan mukaan (2003, 12) hankinta- ja kilpailulain viitekehyksessä sosiaali- ja terveystaloudet nähdään kasvavina elinkeinon aloina. Tämä muodostaa selkeän näkemyseron sosiaali- ja terveystaloudellisiin liitettyyn universalismin ideaan verrattuna. Suomen liittyminen ETA-vapaakauppasopimukseen muutti hankintojen oikeudellisia olosuhteita merkittävästi, eikä esimerkiksi paikallisten palveluntuottajien suosiminen ole sen jälkeen ollut enää mahdollista. Perinteisesti järjestöjen osuus julkisen sektorin palvelujen tuottajina on ollut tärkeä, mutta kilpailuttamisvelvollisuus on muuttanut yksityisten palveluntuottajien välistä painotusta. Sen myötä järjestöjen rooli palveluntuottajina on heikentynyt ja yritysten kasvanut. Tämä kehitys on voimistunut entisestään 2000-luvulla (Lith 2013).

Julkispalveluiden muutokseen viitataan nykyään usein markkinoistumisen käsitteellä. Suoniemen ja kumppaneiden (2005, 26) mukaan julkisen tuotannon markkinoistumisalta sai alkunsa Isosta Britannian ja Japanista muiden läntisten teollisuusmaiden seurattessa perässä. Heidän mukaansa markkinoistumiskehityksen taustalla on ollut ennen kaikkea ideologinen muutos taloustieteellisessä

ajattelussa, joka nykyisellään kritisoi julkista sektoria liian suureksi ja resursseja tuhlaavaksi. Teoria julkisen sektorin epäonnistumisesta on noussut haastamaan perinteisen hyvinvointivaltioajattelun, jonka mukaan hyvinvointivaltiota tarvitaan korjaamaan markkinoiden epäonnistumista. (Emt.) Julkispalveluiden järjestämisen muutoksissa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan ideologisen näkökulman muutoksesta, vaan myös suurista yhteiskuntapoliittisista kysymyksistä, joista tärkeimmiksi on mainittu länsimaiden demografinen kriisi sekä finanssikapitalismin luomat taloudelliset riskit (Julkunen 2001). 2000-luvulla kiistelyn kohteeksi ovat tulleet myös julkisen sektorin koko, palveluiden rahoitus, palveluiden tuottamisen tavat sekä asiakkaan asema. Muutos julkisen sektorin toiminnassa onkin ollut perinpohjainen. (Lehto & Anttonen & Haveri & Palukka 2012, 11.)

Anttonen, Häikiön ja Raitakarin mukaan (2013, 294) markkinoistumisella voidaan tarkoittaa kahta laista prosessia. Ensinnäkin markkinoistumisen käsitteellä viitataan prosessiin, jossa yksityinen tuotanto korvaa julkista tuotantoa. Toisaalta sillä viitataan prosessiin, jossa julkiseen toimintaan omakсутaan taloudellista ja liiketoiminnan käsitteistöä sekä toimintatapoja. (Emt.) Jälkimmäisellä tavoin markkinoistumista käsitellään esimerkiksi Maija Mänttari-van der Kuipin artikkelissa (2013, 5–19), jossa on aiheena sosiaalityöntekijöiden selontekovelvollisuus ja budjettikontrolli. Toisaalta Anttonen ja kumppanit (2013, 295) tuovat esiin, että markkinoistumisella voidaan viitata monenlaisiin keskenään ristiriitaisiin prosesseihin. Tämä johtuu siitä, että markkinoistumiskehitystä tulkitaan eri tavoin eri yhteyksissä ja se näyttäytyy erilaiselta esimerkiksi palvelujen käyttäjälle, poliitikolle tai virkamiehelle. Markkinoistumisen käsite voikin saada monenlaisia merkityksiä riippuen käytöyhteydestä. Keskeistä näkökulmille kuitenkin on julkisen ja yksityisen suhteen tarkastelu ja julkispalvelujen kaupallistuminen.

4.2 Julkisten palveluiden ulkoistaminen

Julkisen sektorin ja erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen muutokseen viitataan usein yksityistämisen käsitteellä. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on huomioitu (esim. Komulainen 2010, 22; Huhtanen 2012, 83), että yksityistäminen saa erilaisia merkityksiä eri yhteyksissä, esimerkiksi riippuen käsitettä käyttävästä tieteenalasta. Tällöin ei voi olla täyttä varmuutta siitä, minkälaisista määritelmää kulloinkin käytetään. Yksityistämisen käsitteen monitulkintainen käyttö on tuottanut viime vuosina joitain määrittelypoliittisia kiistoja, ja käsitettä on pyritty oikomaan lehtien mielipidepalstoja ja blogosfääriä myöten (esim. Partanen 2012). Huolimatta siitä, että jopa oikeustieteilijät (Huhta-

nen, 2012) ovat taipuneet julkisen keskustelun äärellä ja hyväksyneet yksityistämisen käsitteen silloin, kun tosiasiallisesti viitataan palvelujen ulkoistamiseen, käytän tässä tutkimuksessa ulkoistamisen käsitettä. Ulkoistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa julkisyhteisö siirtää järjestämisvastuun kuuluvan tehtävän toiselle osapuolelle toteutettavaksi (Komulainen 2010).

Käytännössä sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistamispäätökset tehdään kunnissa, sillä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnille (Tuori 2008, 30; kansanterveyslaki 66/1972; erikoissairaanhoidtolaki 1062/1989). Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen vallan tehtäviä voidaan lailla delegoida myös yksityisten tahojen tuotettaviksi (Suomen perustuslaki 731/1999, 124 §) ja kunnille onkin annettu tietyin rajoituksin mahdollisuus päättää, miten niiden järjestämisvastuulle kuuluvat talvelut tuotetaan. Kunta voi tuottaa talvelun itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla talveluja julkisyhteisöiltä tai yksityisiltä talveluntuottajilta tai talvelusetelillä. (Laki sosiaali- ja terveydenhoidon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992, 4 §.) Joidenkin talvelujen osalta tuottamistapavalinta ei kuitenkaan ole vapaa: esimerkiksi merkittävää julkista valtaa sisältäviä toimenpiteitä ja tehtäviä, kuten tahdonvastaista psykiatrista hoitoa, ei saa antaa yksityisen tahon tuotettavaksi (Suomen perustuslaki 731/1999, 124 §; HE 1/1998 vp, 124 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Sosiaali- ja terveystalvelut ovat olleet perinteisesti kuntien ja myöhemmin myös järjestöjen tuottamia (Suoniemi et al. 2005, 6–41). Kansanterveyslaki tuli voimaan vuonna 1972, ja sen voimaolon ensimmäisinä vuosina valtio velvoitti kuntia tuottamaan lähes kaikki lakisääteiset talvelunsa itse. Tultaessa 1980-luvun lopulle vain 5 prosenttia valtion rahoituksesta oli mahdollista käyttää yksityisten talvelujen hankintaan. Tämä sääntely muuttui valtionosuusuudistuksen yhteydessä vuonna 1992, jolloin kunnat saivat aikaisempaa vapaamuotoisemmin päättää valtionosuuksien käyttämisestä. (Lehto et al. 2012, 384; HE 377/1992.) Lainsäädännön muutokset sekä monet muut yhteiskunnallisten olosuhteiden muutokset, kuten väestön ikääntyminen, kuntatalouden kiristyminen sekä julkisen talvelutuotannon kritiikki ovat lisänneet kiinnostusta myös muunlaisia talveluiden järjestämistapoja kohtaan. Tämä on johtanut yksityisten talveluntuottajien merkityksen kasvamiseen. (Suoniemi et al. 2005, 6–41.) Tämä tarkoittaa sitä, että järjestämisvastuu ja talvelujen tuottaminen ovat pikku hiljaa eriytyneet kunnallisessa talvelutoiminnassa.

Kuntien talveluhankintoja puolustettiin 1990-luvun alussa kustannustehokkuudella sekä talveluntuotannon monipuolistumisella. Tällöin tuotiin esiin, että kilpailuttaminen tuo erityisesti pienille yrityksille ja järjestöille mahdollisuuden ottaa osaa talveluiden tuottamiseen. Vähitellen vastuu tal-

veluntuotannosta on kuitenkin lipunut isompien yritysten haltuun. (Jalava & Virtanen 1996, 29; Lindgren 2011, 68.) Tämä onkin mielenkiintoinen ulkoistamisten ominaisuus: julkisessa keskustelussa on puolustettu usein voittoa tavoittelemattomien yksityisten organisaatioiden roolia sosiaali- ja terveystalouden tuottajina, mutta kotimainen hankintasäännöstö asettaa voittoa tavoittelemattomat toimijat voittoa tavoittelevien toimijoiden kanssa samalle viivalle.

4.3 Yksityisen palveluntuotannon määrä sosiaali- ja terveystalouksissa

Kattavan ja vertailtavan informaation saaminen yksityisten sosiaali- ja terveystalouden määräästä on vaikeaa. Esimerkiksi Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen yksityistä palveluntuotantoa tarkastelevassa raportissa (Arajärvi & Väyrynen 2011) vertaillaan yksityisen ja julkisen palveluntuotannon määriä kokonaisuudessaan kiinnittämättä huomiota siihen, mikä osuus yksityisesti tuotetusta palvelusta on julkisesti rahoitettua ja kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa, ja mikä osuus palvelusta on kansalaisten tai yritysten itselleen vapaaehtoisesti hankkimaa. Raportin tietojen perusteella voidaan siis ainoastaan vertailla yksityisesti ja julkisesti tuotetun palvelun osuutta kaikista Suomessa tuotetusta sosiaali- ja terveystalouksista. Raportin tietojen perusteella sen sijaan ei voida sanoa mitään siitä, mikä osuus yksityisesti tuotetuista palveluista kuuluu kuntien vastuulle.

Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa (Lith 2013) tarkastellaan myös yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia. Siinä on käytetty aineistona kuntien ja kuntayhtymien hankintailmoituksia sekä kuntien budjettitietoja, jolloin saadaan hieman kattavampi kuva siitä, minkälaisen osuuden yksityisesti tuotetut palvelut muodostavat kuntien sosiaali- ja terveystalouksissa. Raportin heikkoutena on kuitenkin yhtäältä se, että se sisältää ainoastaan kansallisen kynnysarvon ylittäneet hankinnat, eli summat eivät sisällä pienhankintoja. Toisaalta raportin heikkoutena on, ettei lukuihin sisälly palvelusetelillä tai maksusitoumuksella ostettuja palveluja. (Emt.) Todellisuudessa yksityisiin sosiaali- ja terveystaloukshankintoihin käytetyt summat ovat siis raportissa esitettyjä lukuja suurempia. Tarkastelen kuitenkin yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia Lithin raportin perusteella, mutta lukuihin tulee suhtautua kriittisesti edellä esitetyistä syistä.

Yksityisesti tuotettujen palveluiden osuus Suomessa tuotetuista sosiaali- ja terveystalouksista on kasvanut, ja erityisen nopeaa yksityisten sosiaali- ja terveystalouden kasvu on ollut 2010-luvulla. Kasvu on painottunut yritystoimintaan. Kunnat (ja kuntayhtymät) ostavat erityisesti sosiaali- ja terveystalouksista merkittävän osuuden, mikä vuoksi sosiaali- ja terveystalouden tuottajat ovat riippuvaisia kuntien palveluostoista. (Lith 2013.) Yksityisten sosiaali- ja terveystalouden kasvu on ollut terveystalouksia voimak-

kaampaa (Väyrynen 2011). Lisäksi, Kaliman ja kumppaneiden (2007, 7) mukaan toimittajat ovat keskittyneet julkisissa hankinnoissa voimakkaasti. Heidän mukaansa neljä viidesosaa kaikista kuntasektorin hankinnoista ostetaan noin neljältä prosentilta toimittajia. Lisäksi kaikkien julkisten hankintojen arvosta yli puolet on keskittynyt alle puolelle prosentille toimittajista.

Yksityisesti tuotettujen sosiaalipalvelujen osuus vuonna 2011 oli 18 prosenttia kuntien käyttökustannuksista. Vuodesta 2009 vuoteen 2011 kuntien yksityisiin sosiaalipalveluostoihin kuluva summa on kasvu keskimäärin 14 prosenttia. Suurin yksittäinen yksityisesti tuotettu palvelusektori on lastensuojelun laitos- ja perhehoidon palvelut, josta peräti 60 prosenttia on yksityisesti tuotettua. Toiseksi yleisintä yksityinen palveluntuotanto on päihdehuollossa, jonka palveluista 42 prosenttia on tuotettu yksityisesti. Vanhusten, mielenterveyskuntoutujien ja päihdehuollon asumispalveluista yksityistä tuotantoa on 38 prosentin verran. Muilla palvelusektoreilla yksityisesti tuotettujen palvelujen osuus kaikista palveluista on pienempi. Asumispalvelujen osuudet ovat suurimpia myös rahallisesti mitattuna. Vuonna 2012 kuntien sosiaalipalveluhankintojen suurin menoerä oli vanhusten sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalveluhankinnat. Niiden osuus hankintojen rahallisessa arvossa mitattuna on noin puolet kaikista sosiaalipalveluostoista. Näistä ikään-tyneiden osuus on huomattavasti suurin. Seuraavaksi eniten rahaa käytetään lastensuojelupalvelujen hankintoihin, joiden osuus on 38 prosenttia kaikista sosiaalipalveluhankinnoista. (Lith 2013, 7–10.) Toisin sanoen, selkeästi eniten yksityisiltä ostetaan palveluja, joissa palvelun käyttäjä myös asuu palvelua tuottavassa yksikössä.

Terveyspalveluissa yksityisten palveluntuottajien merkitys on sosiaalipalveluja pienempi. Terveyspalveluissa yksityisesti tuotettujen palvelujen osuus vuonna 2011 oli 5,1 prosenttia. Yksityisesti tuotettujen terveyspalvelujen pieni osuus selittyy ennen kaikkea sairaanhoitopiirien merkittävällä roolilla terveyspalvelujen tuottajina. Yksityisesti tuotettujen terveyspalvelujen määrät ovat kuitenkin sosiaalipalvelujen tavoin kasvussa, ja nopeimmin kasvaa yksityisesti tuotetun hammashoidon määrä: vuodesta 2006 vuoteen 2011 yksityisesti tuotetun hammashoidon arvo yli kaksinkertaistui 17,2 miljoonasta eurosta 37,6 miljoonaan euroon. (Lith 2013, 11–14.)

Yksityisten palveluntuottajien määrän kasvu kertoo siitä, että yksityisesti tuotetuille palveluille on kysyntää. Kun yksityisesti tuotetuille sosiaali- ja terveyspalveluille on kysyntää, on markkinoille kannattavaa perustaa uusia sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavia yksiköitä. Tällöin myös kilpailutuksiin osallistuvien palveluntuottajien määrä väistämättä kasvaa, hinnat todennäköisesti alenevat kilpailun myötä ja julkisyhteisöjen kynnys ulkoistaa palvelujaan alenee.

Sosiaali- ja terveystalouden muutosta tarkasteltaessa on syytä tarkastella myös Suomen ja koko läntisen maailman heikkenevää huoltosuhdetta. Huoltosuhteen tarkastelussa voidaan huomioida työn ulkopuolella olevien määrä (taloudellinen huoltosuhde) tai jättää se huomiotta (väestöllinen huoltosuhde). Väestöllisellä huoltosuhteella tarkoitetaan työikäisten suhdetta lapsiin ja eläkeläisiin, mutta se ei siis ota työikäisten työllisyysastetta huomioon. Väestöllisen huoltosuhteen ennustetaan kasvavan läntisissä maissa ja erityisesti Suomessa hyvin voimakkaasti. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea vanhusväestön määrän kasvu suhteessa muuhun väestöön. Yhtäältä iäkkäiden joukkoa kasvattavat suuret ikäluokat ja pienentynyt syntyvyys. Toisaalta ennusteeseen vaikuttavat alati pitenevät eliniänodotteet. On ennustettu, että Suomen väestöllinen huoltosuhde nousee 70:en vuoteen 2013 mennessä. (Tilastokeskus 2013.) Tämä tarkoittaa siis sitä, että vuonna 2030 on 70 huollettavaa sataa työikäistä kohden. Tosiasiallisesti huollettavien määrä tulee kuitenkin olemaan tuota lukua suurempi, sillä todennäköisesti myös osa työikäisistä on työvoiman ulkopuolella. Toisin sanoen, huoltosuhdetta tarkasteltaessa ainoastaan ikäryhmien väliset erot eivät ole merkittäviä. Erityisesti taloudellisesta näkökulmasta on myös oleellista, kuinka suuri osa väestöstä tosiasiallisesti on työssä. Väestön ikääntyminen ja vanhusväestön määrän kasvu on kahtalainen kustannuskysymys. Yhtäältä kyse on iäkkään väestön eläkkeiden rahoittamisesta, toisaalta kyse on iäkkään väestön hoivan tarpeesta.

4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus

Pääministeri Stubbin hallitus on sitoutunut jatkamaan Kataisen hallituksen valmistelemaa laajamittaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistusta eli sote-uudistusta. Sote-uudistus on osa edellisen hallituksen aikana alkanutta kunta- ja palvelurakenneuudistusta, jonka tavoitteena on ollut luoda vahvempia peruskuntia ja paremmin toimivia peruspalveluja (VM 2014). Viimeisimmän ehdotuksen mukaan maahan on esitetty muodostettavan viisi sosiaali- ja terveysaluetta eli sote-aluetta, jotka pohjautuisivat nykyisille erityisvastuualueille ja joilla olisi järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystalouksista. Toisin sanoen, vastuu palveluiden toteuttamisesta otettaisiin kunnilta pois ja annettaisiin näiden viiden sote-alueen tehtäväksi. Sote-alueet olisivat kuntayhtymiä, eli palvelujen järjestäminen olisi kuitenkin edelleen kuntapohjaista toimintaa. Sote-alueet eivät saisi tuottaa palveluja, vaan niiden tuottamisvastuu olisi suurilla kuntayhtymillä. Mahdollisuus hankkia palveluja yksityisiltä säilyisi samaan tapaan kuin nykyäänkin. (STM 2014b.) Lakiesitys on annettu eduskunnalle 4.12.2014 (Eduskunta 2014), mutta sen eduskuntakäsittely on tammikuussa 2015 edelleen kesken.

Edellä mainittu järjestely tarkoittaisi hyvin merkittävää muutosta kuntien tehtäviin ja asemaan. Sosiaali- ja terveystalvet ovat runsas puolet kuntien budjeteista (Kunnat 2013), minkä vuoksi uudistuksen voidaan ajatella merkitsevän myös kuntien tehtävien puolittumista. Sosiaali- ja terveystalvelujen näkökulmasta uudistus voi olla merkittävä parannus nykyiseen. Hyvinvoinnin ja terveyden laitos katsoo lakiesityksen ennakkoarviossaan (Sote viidelle alueelle 2014), että lakiluonnoksen mukainen viiden alueen malli edistäisi talvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta. Lisäksi uudistus loisi edellytyksiä perustalvelujen vahvistamiseen ja nykyaikaisten tuotantotapojen hyödyntämiseen. Arviointiraportissa tuodaan kuitenkin esille, että uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioihin on suhtauduttava varauksella.

Rakennuudistuksen ohella meneillään on myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän uudistamisvaihtoehtoja selvittävä valmistelutyö. Sosiaali- ja terveystalveluiden rahoitusta kerätään monella erilaisella tavalla ja sitä myös kohdennetaan monella tapaa. Rahoitusta kerätään esimerkiksi verotuksella ja sairausvakuutusmaksuin. Rahoitusta jaetaan muun muassa kunnille valtionosuuksina ja Kelan kautta erilaisina korvauksina. Rahoituksen monikanavaista jakautumista pidetään monin tavoin ongelmallisena, koska sen katsotaan johtavan kansantaloudellisesti epätehokkaisiin ratkaisuihin, esimerkiksi halukkuuteen siirtää kustannuksia muille tahoille. Rahoitus selvityksen taustajatuksena on uudistaa rahoitusjärjestelmää siten, että tämän kaltainen niin sanottu epäedullinen osaoptimointi ei olisi enää niin houkuttelevaa. (STM 2014a; Seppälä & Pekurinen 2014.) Talvelujärjestelmän uudistamisen rinnalla on siis tarkoitus lähivuosina uudistaa myös vuosikymmenten aikana muodostuneita sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksen rakenteita. Sosiaali- ja terveystalvelujen voidaan sanoa olevan valtavassa ja vielä vuosia jatkuvassa muutoksessa, jonka on joissain yhteyksissä arvioitu olevan merkittävyydeltään samaa luokkaa kuin kansanterveyslain (66/1972) säätämisen vuonna 1972.

5 Tutkimustehtävän toteuttaminen

Olen edellä esitellyt tutkimuksen aihepiirin, yhteiskunnallisen taustan sekä keskeiset tutkimuksessa käytettävät käsitteet, joihin myös empiirinen analyysi nojautuu. Ensiksi esittelin vanhuspalvelujen organisoimista yleisellä tasolla. Sen jälkeen tarkastelin hankintoja yhtäältä sosiaali- ja terveystalouden että toisaalta niiden keskeisten oikeussääntöjen näkökulmasta. Kolmanneksi käsittelin sosiaali- ja terveystalouden muutoskehitystä, jossa julkisesti rahoitetut palvelut annetaan yhä useammin yksityisten toimijoiden tuotettaviksi. Tässä luvussa tarkennan tutkimustehtävän, tutkimuskysymykset sekä käyttämäni aineiston.

Olen kiinnostunut hankinnoista vanhuspalvelujen toteuttamisen tapana. Tarkastelen aihetta tutkimalla, miten kuntien johtavat viranhaltijat kommentoivat ja merkityksellistävät hankintalakiä sekä sen mukaisia toimintakäytäntöjä. Ongelman selvittämiseksi olen analysoinut kahdeksaa sosiaali- ja terveystaloudesta, hyvinvointipalveluista tai vanhuspalveluista vastaavan, kuntien johtavan viranhaltijan haastattelua diskurssianalyttisellä menetelmällä. Käyttämäni aineisto soveltuu tutkimusongelmani ratkaisemiseen, sillä laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaisesti merkityksellistä toimintaa (Alasuutari 1999, 24–38). Diskurssianalyysi on sosiaalitieteelliselle tutkimukselle tyypillinen laadullinen tutkimusmetodi, jota voidaan käyttää laadullisia ongelmia koskevien tutkimusongelmien ratkaisemiseen (Pietikäinen & Mäntynen 2009.) Olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut merkityksistä, joita hankintalakiin ja sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään, minkä vuoksi diskurssianalyysi soveltuu hyvin tutkimusongelman ratkaisemiseen.

Vanhuspalvelujen ja laajemmin sosiaali- ja terveystalouden tarkoituksena on tyydyttää kansalaisten palveluntarvetta. Palvelut voivat olla hoivaa, hoitoa tai huolenpitoa, taikka yhtä hyvin apua ja tukea arjessa, esimerkiksi kotiapua. Hankintasäännösten tarkoituksena sen sijaan on tehostaa julkisen rahan käyttöä, vahvistaa Euroopan unionin sisämarkkinoita ja mahdollistaa yksityisten toimijoiden tasavertainen pääsy osaksi julkisrahoitteista tuotantoa. Tehokas julkisen rahan käyttö on myös sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta tarkoituksenmukainen tavoite. Sen sijaan sisämarkkinoiden vahvistaminen ja yritysten tasaveroisen pääsyn markkinoille ovat palveluntuotannon näkökulmasta hieman ristiriitaisia tavoitteita. Tämän vuoksi minua kiinnostaa, kuinka hyvin hankintasäännöstö onnistuu tukemaan kuntien palveluntuotannon tarpeita. Millainen ymmärrys kuntien han-

kintatoiminnasta muodostuu hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitettyjen merkitysten perusteella? Millaisia mahdollisuuksia ja rajoituksia hankintasäännöstö luo kuntien palveluiden järjestämiselle?

5.1 Merkitys laadullisen tutkimuksen kohteena

Laadullinen tutkimus on yleisnimitys hyvin monenlaisille tutkimusmenetelmille, jotka pyrkivät selittämään ihmisten toimintaa ja merkityksenantoa (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 139). Myös Alasuutarin mukaan (1999, 24–38) laadullinen tutkimus pyrkii aina selittämään merkityksellistä toimintaa. Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voidaan aina pitää näytteenä tutkittavasta ilmiöstä. Aineistoon voidaan toki suhtautua myös faktuaalisemmin, mutta tässä tutkimuksessa suhtaudun aineistoon näytteenä. Tämän vuoksi laadullisia aineistoja tutkitaan yleensä yhtenä kokonaisuutena. Tilastollisessa tutkimuksessa poikkeukset sallitaan: esimerkiksi jokin ilmiö voi tapahtua vain 80 prosentin todennäköisyydellä. Laadullisessa tutkimuksessa sen sijaan etsitään ilmiötä, joka on ristiriidaton koko aineistossa. Selitysmallit tuleekin pyrkiä rakentamaan siten, että ne toteutuvat koko aineistossa. Yksikin poikkeus aineistossa, joka ei sovi tehtyyn analyysiin, muuttaa analyysiä. Päätelmät täytyykin rakentaa sellaisiksi, että ne kertovat jostain poikkeuksesta koko aineistosta. (Emt. 25–88)

Pietikäisen ja Mäntynen mukaan (2009, 141–142) diskurssitutkimus on pikemminkin spiraalimainen matka kuin lineaarinen prosessi. Alasuutarin mukaan (1999, 38–40) laadullinen analyysi voidaan jakaa karkeasti kahteen vaiheeseen: *havaintojen pelkistämiseen* sekä *arvoituksen ratkaisemiseen*. Hän huomioi kuitenkin, että jako on vain analyttinen, ja käytännössä nämä työvaiheet kietoutuvat aina toisiinsa. Alasuutarin mukaan myös havaintojen pelkistäminen voidaan jakaa kahteen osaan. Lähtökohtana havaintojen pelkistämisessä on se, että aineistoa tarkastellaan vain jostain tietyistä metodologisesta näkökulmasta. Tällöin aineistossa kiinnitetään huomiota vain siihen, mikä on valitun metodologisen näkökulman perusteella keskeistä. Toisekseen, havaintojen määrää karsitaan yhdistelemällä. Tämä tapahtuu etsimällä havainnoista niiden yhdistävä ominaisuus taikka muotoilemalla jokin sääntö, joka tämän ominaisuuden osalta pätee poikkeuksetta koko aineistossa. Yhdistämisen taustalla on ajatus siitä, että havaintoja pidetään *näytteinä* taikka *esimerkkeinä* samasta ilmiöstä. (Emt.)

Koko aineistoon viittaavalla sääntöjen muotoilemisella viitataan usein ajatukseen, jossa kulttuuri toimii yksilöä yhdistävänä kokonaisuutena. Tällöin poikkeavatkin tapaukset suhteutetaan kokonaisuuteen siten, että sääntö pätee myös niihin. Alasuutarin sanoin: ”Laadullisessa analyysissä yksikin poikkeus kumoaa säännön”. Hän kuitenkin neuvoo, että mikäli aineistosta löytyy yksityiskohdiltaan erilaisia merkityksiä, täytyy yhdistävää tekijää etsiä ylemmältä tasolta; makrotasolta voi löytyä jotain laajempaa, jonka tutkittavat jakavat. (Emt. 41–42.) Käytin tätä Alasuutarin ohjeistusta oman tutkimukseni ohjenuorana. Ensiksi etsin aineistosta kaikki hankintalakiin tai sen mukaisiin toimintakäytäntöihin viittaavat kommentit, minkä jälkeen aloin ryhmitellä aineistoa.

Alasuutarin mukaan laadullisen analyysin toinen vaihe on *arvoituksen ratkaiseminen*. Tätä kutsutaan erityisesti kvantitatiivisessa tutkimuksessa usein myös tulosten tulkinnaksi. Arvoituksen ratkaisemisella tarkoitetaan sitä, että havaintoja tekemällä saatujen johtolankojen perusteella tehdään merkitystulkinta tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Mitä enemmän johtolankoja on käytettävissä, sitä paremmin voidaan luottaa päätelmän mielekkyyteen. Kun havaintoja käytetään johtolankoina, viitataan aiempiin tutkimuksiin. (Emt. 44–52.) Toisin sanoen, aiempaa tutkimuskirjallisuutta käytetään omien päätelmien tukena. Peilasinkin analyysin teossani havaintojani ja päätelmiäni parhaani mukaan myös aikaisempaan tutkimukseen. Tekemäni merkitystulkinnat saivat tukea aikaisemmasta tutkimuksesta, mutta tein myös uudenlaisia merkitystulkintoja.

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat merkitykset, joita haastateltavat antavat hankintalaille sekä sen mukaisille menettelyille. Alasuutarin (1999, 63–83) mukaan todellisuus on olemassa meille aina välttämättä merkitysvälitteisesti, eikä se tällöin voi koskaan olla tulkinnoista ja ymmärryksestä riippumatonta. Toisin sanoen, me teemme kohtaamistamme asioista aina jonkinlaisen tulkinnan. Tapamme reagoida asioihin riippuu siitä, minkälaisen tulkinnan me olemme niistä tehneet. Tällöin yhteiskunnallinen toiminta perustuu ja riippuu aina merkityksenannoista. Tällöin myös yhteiskuntatieteellinen tutkimus on aina pohjimmiltaan merkitysten tutkimista. Arkikielisimmillään Alasuutari kuvaa merkitysrakenteita tavoiksi, joilla ihmiset hahmottavat ja jäsentävät erilaisia asioita. Pietikäinen ja Mäntynen (2009, 12–18) puhuvat samasta ilmiöstä sanoessaan, että kielelliset merkitykset ovat tilannekohtaisia ja syntyvät sosiaalisissa tilanteissa. Heidän mukaansa jokainen kielenkäytön valinta rakentaa jonkin merkityksen ja tuottaa puheen kohteena olevasta asiasta erilaisen kuvan. Jokainen valinta myös kantaa mukanaan aikaisemmillä valinnoilla ja kielenkäytöllä rakennettuja merkityksiä. (Emt.) Toisin sanoen, kielen käytöllä voidaan tuottaa kuvaa todellisuudesta.

Edellä mainittu merkityksen käsitteen suhde yhteiskuntatutkimukseen ei ole täysin kiistaton. Yksi vaihtoehto tutkia yhteiskuntaelämää on tutkia sitä normin käsitteen eli normiteorian avulla. Tällöin ihmisten käyttäytymisen selittäjinä nähdään joukko sosiaalisia normeja eli yhteisön kollektiivisia sääntöjä. Tarkemmin, ihmisen käyttäytymistä ohjaavat normipaine tai sisäistetyt normit. Alasuutari viittaa Talcott Parsonsiin, jonka mukaan on olemassa kulttuurijärjestelmä, sosiaalinen järjestelmä ja käyttäytymisen organismijärjestelmä, jotka ovat hierarkkisessa suhteessa keskenään. Parsonsin mukaan kulttuurijärjestelmä ohjaa ja rakentaa sosiaalista järjestelmää, joka puolestaan ohjaa ja rakentaa yksilöiden persoonallisuutta ja käyttäytymistä. (Alasuutari 1999, 64–65.)

Merkitystutkimuksessa ajatellaan, että yhtäältä ihmiset käyttävät ja soveltavat merkitysjärjestelmiä. Toisaalta käyttäessään merkitysjärjestelmiä ihmiset tuottavat ja uusintavat niitä. On arveltu, että tämä merkityskäsitteen tuplailottuvuus on syynä diskurssin käsitteen suosioon, koska se viittaa sekä merkitysjärjestelmiin että merkitysjärjestelmiin liittyvään toimintaan ja instituutioihin. Tällöin diskurssin käsite purkaa vastakkainasettelua todellisen maailman ja siitä olevien käsitysten välillä. (Emt. 72.) Pietikäinen ja Mäntynen (2009, 18) ovat tuoneet esiin, että diskurssintutkimuksessa keskeistä on, että kieli on tärkeä osa sosiaalista toimintaa. Diskurssintutkijaa ei siis kiinnosta esimerkiksi kielen rakenne, vaan se, mitä kielellä tehdään ja millaisia seurauksia sillä on.

5.2 Tutkimusmenetelmänä diskurssianalyysi

Pietikäisen ja Mäntynen (2009, 13) mukaan diskurssintutkimuksen tehtävänä on tarkastella, miten erilaisia tapahtumia merkityksellistetään, millä tavoin niitä voidaan merkityksellistää ja millaisia seurauksia tällä merkityksellistämällä on. Perustan diskurssianalyttisen ajatteluni sosiaaliselle konstruktivismille, joka on diskurssintutkimukselle tyypillinen laaja teoreettinen viitekehys. Sosiaalinen konstruktivismi on kiinnostunut sosiaalisen todellisuuden ja merkitysten rakentumisesta, ja sen mukaan merkitykset rakentuvat sosiaalisissa käytänteissä yleensä kielen välittämällä. Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut ennen kaikkea merkityksistä, joita hankintalakiin, hankintoihin ja kilpailuttamiseen liitetään. Diskurssin tutkimus ei niinkään ole kiinnostunut siitä, mikä tarinoista on ”totuudellisin”. Pikemminkin diskurssintutkimus on kiinnostunut tarinan erilaisten versioiden painoarvoista: minkälaiset versiot tarinoista ovat vallalla, mitkä ovat marginaalisia, mitkä puuttuvat ja minkä vuoksi. Kieli on olennainen osa inhimillistä toimintaa. Kielen keinot ovat osa sosiaalista ja kulttuurista, joten kieltä tutkimalla on mahdollisuus oppia myös maailmasta, jota kieli kuvaa. (Pie-

tikäinen & Mäntynen 2009, 12–18.) Olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut hankintalaista, siitä miten sitä merkityksellistetään ja siitä, minkälaisia tarinoita hankintalaista kerrotaan. Nämä tarinat voivat kertoa myös jotain maailmasta, jota ne kuvaavat.

Diskurssin käsite on vaikea määritellä. MOT Kielitoimiston sanakirjan mukaan diskurssi on ”jotakin alaa koskevien vuorovaikutustapojen kokonaisuus” ja ”keskustelu; teksti”. Se liittyy siis jollain oleellisella tavalla vuorovaikutukseen, keskusteluun tai kommunikointiin. Alasuutari viittaa diskurssin käsitteellä Foucault’n määritelmään:

Foucault tarkoittaa diskurssilla sitä, miten jokin ilmiö tematisoi tiedon, pohdinnan, toiminnan ja institutionalisoituneiden käytäntöjen sekä mahdollisen keskustelun kohteeksi; mitä siinä otetaan annettuna ja millä merkitysulottuvuuksilla asiaa koskevat erimielisyydet liikkuvat. Myös vaikeneminen, hiljaisuudet, kuuluvat tällä tavalla määriteltyn diskurssiin. Se, kenen tai keiden sekä mistä ilmiöön liittyvistä asioista kuuluu vaieta, on osa diskurssia aivan siinä missä sekin, miten asiasta on soveliaasti puhua. (Alasuutari 1999, 222)

Diskursiiviset tutkimusmenetelmät ovat laajimmassa merkityksessään laaja kenttä erilaisia kielen sosiaalisen ja kognitiivisen tutkimuksen menetelmiä (Eskola & Suoranta 1998, 195–204; Hajer 1995, 44). Lähtökohtana diskurssianalyysin ymmärtämisessä on kaksi eri kielikäsitystä: kieltä voidaan pitää joko kuvana todellisuudesta tai todellisuuden rakentajana. Ensimmäinen näkökulma perustuu ajatukseen, jonka mukaan kieli on väline tiedon saamiseksi olemassa olevista tosiasioista. Toisen näkökulman mukaan kielen käyttöä ei nähdä välineenä, vaan osana todellisuutta. Diskurssianalyttinen tutkimus tarkastelee kieltä jälkimmäinen näkökulman mukaan. Tätä näkökulmaa kutsutaan myös sosiaalisesti konstruktionismiksi. Diskurssianalyysi puolestaan määrittelee merkitysvälitteiselle kielenkäytölle rakentuvan toiminnan tutkimiseksi, jossa analysoidaan sitä, kuinka erilaiset sosiaaliset käytännöt tuottavat sosiaalista todellisuutta. (Eskola & Suoranta 1998, 195–204; Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 9–10; Howarth & Stavrakakis 2000, 3.) Jokinen, Juhila ja Suoninen (1993, 17) kutsuvatkin diskurssianalyysiä ”väljäksi teoreettiseksi viitekehykseksi”, joka rakentuu viidestä teoreettisesta lähtökohtaolettamasta.

Ensinnäkin, kieli rakentaa sosiaalista todellisuutta. Se ei siis ainoastaan kuvaa, vaan myös merkityksellistää, järjestää ja rakentaa todellisuutta. Kieli siis tuottaa todellisuutta, mutta sitä ei tulkita todellisuuden luonnolliseksi kuvaksi. Toisin sanoen, kieli on siis konstruktiivista. Kielelliset ilmaukset, kuten vaikkapa esineiden nimet, saavat merkityksensä suhteessa toisiin esineisiin. Nämä merki-

tykset rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä. Näissä sosiaalisissa käytännöissä syntyy jaettuja *merkityssysteemejä*⁷. Meidän on vaikea havaita oman kulttuurimme konstruktivisuutta, mutta diskurssianalyysille on ominaista pyrkiä tekemään niitä näkyviksi. Diskurssianalyysissa ollaan erityisen kiinnostuneita esimerkiksi siitä, miten sosiaalisia kategorioita ja faktoja tuotetaan ja miten ne oikeutetaan. Perustavanlaatuinen tutkimuseettinen pulma diskurssianalyysissa luonnollisesti syntyykin siitä, missä määrin tutkimansa kulttuurin jäsenenä oleva tutkija uusintaa ja vahvistaa vanhoja sosiaalisia kategorioita ja käsitteitä. (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 18–23.) Myös Eskola ja Suoranta (1998, 17) kiinnittävät huomiota tutkijan vaikutukseen. Heidän mukaansa tutkimuksen objektiivisuus syntyy prosessissa, jossa tutkija tunnistaa oman vaikutuksensa tutkimukseen. Tutkijan täytyisi ainakin siis pyrkiä tunnistamaan omat asenteensa ja esioletuksensa tutkittavaa ilmiötä kohtaan.

Myös Eskola ja Suoranta (1998, 195–204) kuvaavat kielen konstruktivisuuden oletusta, mutta hie-
man toimijalähtöisemmin kuin Jokinen, Juhila ja Suoninen. Eskola ja Suoranta eivät puhu siis kie-
lestä, joka tuottaa todellisuutta, vaan toimijasta, joka tuottaa puheellaan version todellisuudesta.
Heidän mukaansa puheella onkin monta funktiota ja sitä voidaan käyttää myös tietoisesti tietynlais-
ten todellisuuksien tuottamiseen. Tämä onkin tärkeää tunnistaa tutkimuksen teossa: on vaikeaa ai-
neiston perusteella sanoa, minkälaisen motiivien takaa puhetta tuotetaan. Aineiston perusteella
emme voikaan siis sanoa, minkälaisia seurauksia toimija *haluaisi* puheellaan olevan. Voimme aino-
astaan analysoida sitä, minkälaisia seurauksia puhe tosiasiallisesti tuottaa. Tästä pääsemmekin Joki-
sen, Juhilan ja Suonisen (1993, 41–48) toiseen⁸ oletamaan, jonka mukaan kielen käytöllä on seura-
uksia. Kielenkäyttö sekä väittää jotain todellisuudesta että samalla rakentaa sitä. Kiinnostus kohdis-
tuu siihen, mitä kielen käytöllä tehdään ja tuotetaan. Kielen käytön seuraukset voivat olla sekä tar-
koituksellisia että huomaamattomia. Toisaalta ne voivat olla vain tilannekohtaisia tai kauaskantoisia
ja ideologisia.

Kolmanneksi, Jokisen, Juhilan ja Suonisen mukaan (1993, 24) diskurssianalyysissa oletetaan, että
olemassa on lukuisia rinnakkaisia ja ristiriitaisiakin merkityssysteemeitä. Nämä rinnakkaiset merki-
tyssysteemit merkityksellistävät maailmaa eri tavoin. Hajer (1995, 42) viittaa samaan ilmiöön vi-
nouman, kiistan ja tukahduttamisen käsitteillä. Hänen mukaansa poliittisessa kontekstissa on aina

⁷ Jokinen, Juhila ja Suoninen ovat poimineet käsitteen Ferdinand de Saussuren vuonna 1983 ilmestyneestä teoksesta. Kirjoittajat käyttävät merkityssysteemin käsitettä synonymisesti diskurssin käsitteen kanssa. Lisäksi he käyttävät vastaavassa tarkoituksessa myös tulkintarepertuaarin ja repertuaarin käsitteitä.

⁸ Jokinen, Juhila ja Suoninen käsittelevät kielen seurauksellista luonnetta luettelonsa viidentenä kohtana. Nostin oletaman kuitenkin tähän esitykseen jo toiseksi, sillä se liittyy mielestäni olennaisesti kielen konstruktivistiseen luonteeseen.

meneillään jonkinlainen vinouma sen suhteen, minkälaiset kiistat⁹ ovat keskiössä ja minkälaiset ovat tukahdutettuna.

Neljänneksi, merkityksellinen toiminta on aina kontekstisidonnaista. Sosiaalisten käytäntöjen moniulotteisuus kuuluu diskursiiviseen maailmaan, eli ei olekaan tarkoitus luoda neutraaleja laboratorio-olosuhteita jonkin ilmiön tutkimiseksi. Tällöin jopa äänensävyllä voi olla merkitystä: äänensävy voi paljastaa lausahduksen ironisuuden taikka korostuneisuuden. (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 29–31.)

Viidenneksi, Jokisen, Juhilan ja Suonisen mukaan (1993, 37–38) toimijat ovat merkityssysteemiin kiinnittyneitä. Diskurssianalyttisen tarkastelun keskiössä eivät ole yksilöt taikka heidän persoonansa, vaan sosiaaliset käytännöt sekä minän rakentumisen prosessit. Minän rakentumisen prosesseilla he tarkoittavat merkityksiä ja positioita, joita tietylle toimijalle rakennetaan sosiaalisissa konteksteissa. Tällöin tutkimuksen keskiössä ei ole tutkittavan minuuden määrittely sellaisenaan, vaan erilaiset toimijaulottuvuudet. Howarth ja Stavrakakis (2000, 3–4) puhuvat samasta ilmiöstä kuvatessaan, että diskurssit ovat merkityksellisiä käytäntöjä, jotka rakentavat ihmisille ja asioille identiteettejä. Tässä kontekstissa heidän käsityksensä identiteetistä voitaneen siis määritellä tietyn diskurssin piirissä rakentuneeksi toimijapositiona.

5.3 Aineistona haastattelut

Olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut hankinnoista vanhuspalvelujen järjestämisen tapana. Tutkimuksen aineistona on kahdeksan haastattelua tutkimushankkeesta *Kuka tuottaa? Kuka maksaa? Ketkä hyötyvät? Vanhuspalvelumallin muutos Suomessa*, joka on osa Tampereen yliopiston Julkisoikeudelliset palvelut -tutkimusohjelmaa. Hanke tutkii, miten sosiaaliturva ja sen institutionaaliset rakenteet muokkaavat kuntien strategisia valintoja, palvelumarkkinoita ja kansalaisten valintoja vanhushoivassa. Tutkimus on Kansaneläkelaitoksen, Tampereen yliopiston ja Suomen akatemian rahoittama ja sitä johtavat professori Anneli Anttonen ja yliassistentti Liisa Häikiö. Tähän tutkimukseen valikoidun aineiston haastattelijoina ovat toimineet edellä mainitut Anttonen ja Häikiö, sekä heidän lisäksi sosiaalipolitiikan jatko-opiskelija Olli Karsio. Haastattelut on kerätty eri puo-

⁹ Kiista on Hajerin mukaan olennainen käsite tutkittaessa poliittista toimintaa. Tietynlaisten diskurssien kamppailut ovat keskiössä, kun taas toisenlaiset diskurssit voivat unohtua keskustelun ulkopuolelle.

lilta Suomea erilaisista kaupungeista. Kaikki aineistoon valikoituneet kunnat ovat kaupunkeja, eikä aineistossa ole mukana aivan pienimpien kuntien viranhaltijoita.

Tutkimushankkeessa on haastateltu monia vanhuspalveluiden kanssa työskenteleviä kuntien viranhaltijoita, vanhusten omaisia ja palveluiden käyttäjiä. Tämän tutkimuksen aineisto koostuu kuitenkin pelkästään vanhuspalveluiden päättävässä asemassa olevien viranhaltijoiden haastatteluista. Haastateltavien nimikkeitä olivat muun muassa sosiaali- ja terveysjohtaja, hyvinvointipalvelujohtaja sekä vanhuspalvelujohtaja. Karkeasti haastateltavat voidaan jakaa kahden tasoihin johtaviin viranhaltijoihin siten, että osa haastatteluista vastaa kunnassa koko sosiaali- ja terveyssektorista ja osa vanhuspalvelusektorista. Näiden viranhaltijoiden vastuulla on joko pelkkää järjestämisen tai sekä järjestämisen että tuottamisen johtamista. Tutkimushankkeessa tutkitaan kaikkiaan kuutta kuntaa, mutta tässä tutkimuksessa käytetään vain neljän kunnan haastatteluaineistoa. Valitsin jokaisesta kunnasta kaksi haastattelua analyysiani varten, eli kaiken kaikkiaan tutkimukseni aineisto koostuu kahdeksasta haastattelusta. Haastatteluja on siis tehty jokaisessa kunnassa useampia kuin kaksi, mutta tätä tutkimusta varten aineisto rajattiin ylempien viranhaltijoiden haastatteluihin, koska olen kiinnostunut nimenomaan palveluiden järjestämisen tasosta.

Aineistoni haastattelujen kestot vaihtelevat siten, että lyhyimmän haastattelun kesto on vain 24 minuuttia, kun pisimmän kesto on 84 minuuttia. Keskimäärin haastattelut ovat noin yhden tunnin mittaisia. Haastattelujen litteraatiot on teetetty Tutkimustieto Oy:ssä osana tutkimushanketta.

Erkki Jyringin (1976, 11–24) mukaan haastattelu on joustava aineistonkeruumenetelmä. Sen etuna on mahdollisuus kysymysten toistamiseen ja väärinkäsitysten oikaisemiseen. Haastattelun etuna on sekin, että haastattelija voi tarkkailla ja kontrolloida haastattelutilannetta. Haastattelija voi esimerkiksi olla kiinnostunut sanottujen asioiden lisäksi myös siitä, miten asiat sanotaan. Haastattelun heikkoutena voidaan pitää sitä, että haastattelija voi johdatella haastateltavaa tai jollain muulla tavoin vaikuttaa vastauksiin. Tämänkin aineiston kohdalla kyseinen asia on relevantti. Eräässä haastattelussa haastateltava puhui hankinnoista hyvin ongelmakeskeisesti ja toi selkeästi esiin monenlaisia hankintalain tuomia toiminnallisia haasteita. Haastattelija esitti jatkokysymyksen seuraavasti:

Mut vielä palaan siihen kiinnostavaan asiaan että hankintalaki on kuitenkin monin osin ongelmallinen kunnalta.

Huolimatta siitä, että haastateltava itse aloitti ongelmakeskeisen puheen ja yllä oleva kommentti voidaan pitää tulkintana sitä edeltäneestä puheesta, haastattelija tulee kuitenkin luoneeksi hankintalakia kohtaan selkeää merkityksenantoa ja kategorisointia. Kysymys ei näin ollen ole neutraali, vaan sitä voidaan pitää johdattelevana. Toisena asennetutkimuksen hankaluutena voidaan pitää sitä, ettei haastatteluvastauksista voida tietää, onko vastaus haastateltavan henkilökohtainen mielipide, vai käsitys, jonka hänen on suotavaa ilmaista virkansa puolesta. (Jyrinki 1976, 11–135.) Tämä on taroituksenmukaista huomioda myös käyttämäni aineiston osalta. Otaksun kuitenkin, että virkaansa toimittaessaan aineistoni haastateltavat toimivat yhtäältä kunnan poliittisen tahdon mutta myös toisaalta omien henkilökohtaisten asenteidensa ohjaamina. Tällöin he yhtäältä kuvailevat kunnan poliittista ilmapiiriä, koska se kuitenkin luo heidän työnsä keskeisiä toiminnallisia reunaehdot. Toisaalta he tekevät työtään myös tietoisina subjekteina, ja heidän henkilökohtaiset arvonsa väistämättä vaikuttavat siihen, miten he työhönsä suhtautuvat. Tämä tulee ilmi erityisesti sellaisissa aineiston katkelmissa, joissa haastateltavat arvioivat poliittisen päätöksenteon mielekkyyttä kunnassa.

Yllä olevassa lainauksessa haastattelija viittaa hankintalain ongelmallisuuteen. Haastattelijan sanavalinta saattaa kertoa siitä, mikä hankinnoista kertova diskurssi pitää valtaa. Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on huomattu, että hankinnoista puhutaan hyvin ongelmakeskeisesti (Fredriksson et al. 2009, 119–120). Onko hankinnat ongelmallisina kuvaava diskurssi ainut hankinnoista kertova diskurssi, vai löytyykö aineistosta myös muunlaisia diskursseja?

5.4 Tutkimusongelma

Diskurssit ovat puhetapoja, ajattelutapoja, tapoja esittää eli representoida jokin kohde tai aihe. Ne tuottavat merkityksellistä tietoa kohteestaan. Tämä tieto vaikuttaa sosiaalisiin käytäntöihin ja sillä on näin todellisia seurauksia ja vaikutuksia. (Stuart Hall 1999, 105.)

Hankinnoista on tullut keskeinen osa kuntien toimintaa. Mitä enemmän hankintoja tehdään, sitä enemmän kunnissa ollaan myös hankintalain kanssa tekemisissä. Hankintalaki on kuntien omien hankintaohjeiden ja -periaatteiden ohella keskeisin kuntien hankintoja sääntelevä tekijä. Olen kiinnostunut siitä, millaiseksi hankintalaki kunnissa ymmärretään sekä miten hankintalakia ja sen mukaisia toimintakäytäntöjä arvioidaan ja kommentoidaan vanhuspalveluiden kehityksessä. Käyttämäni aineisto liittyy nimenomaisesti vanhuspalveluihin, mutta voidaan olettaa, että hankinnoista puhu-

taan yleisemmällä tasolla. Tämän vuoksi oletan, että vanhuspalveluiden hankintoja koskeva puhe on yleistettävissä myös muuhun kunnan hankintatoimintaan.

Tutkimukseni kohdistuu siis vanhuspalveluiden hankintoihin. Olen kiinnostunut siitä, miten hankintalakea kommentoidaan ja millaiseksi se ymmärretään. Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millaisia merkityksiä hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään?
2. Millainen ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta muodostuu aineistosta tunnistetun merkityksenannon perusteella?

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä on kyse siitä, millaisia merkityksiä hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään. Alasuutaria (1999, 63–83) mukaillen, me teemme kohtaamistamme asioista aina jonkinlaisen tulkinnan ja tapamme reagoida riippuu tekemästämme tulkinnasta. Vastaavasti Pietikäisen ja Mäntysen (2009, 12–18) mukaan jokainen kielenkäytön valinta rakentaa jonkin merkityksen ja tuottaa puheen kohteena olevasta asiasta erilaisen kuvan. Jokainen valinta myös kantaa mukanaan aikaisemmilla valinnoilla ja kielenkäytöllä rakennettuja merkityksiä. (Emt.) Toisin sanoen, kielen käytöllä voidaan tuottaa aktiivisesta kuvaa todellisuudesta. Tällöin kysyessäni, millaista merkityksenantoa hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään, tulen kysyneeksi myös, millaista kuvaa ja ymmärrystä hankintalakeista sekä sen mukaisista toimintakäytännöistä tuotetaan.

Stuart Hallia (1999, 105) mukaillen, aineistosta tunnistettavat diskurssit ovat tapoja esittää hankintalakea ja sen mukaiset toimintakäytännöt sekä tuottaa niistä merkityksellistä tietoa. Hallin mukaan tämä tieto vaikuttaa sosiaalisiin käytäntöihin, minkä vuoksi sillä on todellisia seurauksia. Toinen tutkimuskysymykseni keskittyy nimenomaisesti diskurssien tuottamiin seurauksiin. Tämä tutkimuskysymys liittyy analyysiin siitä, millaisiksi kuntien hankintakäytännöt ovat muodostuneet aineistosta tunnistettujen merkitysten perusteella. Olen kiinnostunut ennen kaikkea siitä, minkälaisia merkityksiä hankintaprosesseihin liitetään; muodostuuko aineistosta kuva esimerkiksi toimivista hankintakäytännöistä, vai rakennetaanko hankintaprosesseille kenties joitain muita merkityksiä? Millaisia mahdollisuuksia ja rajoituksia hankintalake luo kuntien palvelutoimintaan? Kysymykset kytkeytyvät olennaisesti siihen, millaisia diskursseja aineistosta löytyy ja minkälaisia päätelmiä niistä voidaan tehdä. Aikaisempien tutkimusten löydösten perusteella (esim. Fredriksson et al. 2009,

119–120) oletan, että hankintoja ja kilpailuttamista kommentoiva puhe on ongelmakeskeistä. Oletan, että aineistoni tukee aikaisemman tutkimuksen havaitsemaa kuvaa siitä, että hankintoihin liittyvä puhe on nimenomaisesti ongelmakeskeistä.

5.5 Tutkimusprosessin eteneminen

Aloitin analyysiprosessin lukemalla aineistoa huolellisesti ja poimimalla siitä kaikki hankintoihin liittyvät puheenvuorot. Ennen poimimista tutustuin hankintojen oikeussäätöihin ja keskeisimpään käsitteistöön, jotta tunnistaisin kaikki tutkimuskysymysteni kannalta keskeiset kommentit. Minulla on ollut käytössäni sekä alkuperäiset haastatteluäänitteet että tekstitiedostomuodossa olevat litteraatiot. Havaintojen etsiminen alkoi lukemalla, alleviivaamalla ja taulukoimalla aineistoa.

Tutkimuskysymysten kannalta relevanttien puheenvuorojen tarkka lukeminen auttoi muodostamaan kuvaa teemoista, joita aineistossa on hankintoihin ja hankintalakiin liittyen. Teemat syntyivät osin itsestään ilman luovaa prosessia, koska aineistoa pystyi jakamaan hankintalain sääntelemien erilaisten menettelyjen ja toimintatapojen mukaisesti. Tämän lisäksi aineistossa esiintyi myös muita hankintoihin kytkeytyviä, taajaan esiin nousevia aiheita, kuten puhetta yksityisistä palveluntuottajista.

Aineistossa hankintalakiin viitataan monella tavalla. Aineistossa puhutaan ensinnäkin hankintalaista yleisellä tasolla. Näin tehdään esimerkiksi silloin, kun sanotaan: ”Hankintalain takia me ei voida [toimia jollain tavalla]”. Aineistossa puhutaan myös hankintamenettelyistä ja hankintalain sääntelemistä toimintakäytännöistä, joista keskeisimpänä on kilpailuttaminen. Näiden lisäksi aineistossa puhutaan myös esimerkiksi sopimisesta ja muutoksenhausta. Lisäksi aineistossa kommentoidaan ulkoistamisesta poliittisena päätöksenä ja ideologisena ratkaisuna. Koska viranhaltijat ovat tekemisissä myös teknisten hankintaprosessien kanssa, puhutaan aineistossa myös siitä, millaisia vaiheita hankintaprosessit käytännössä vaativat. Näiden näkökulmien lisäksi aineistossa kommentoidaan paljon vaikutuksia, joita hankintalailla on palveluntuotantoon sekä vaikutuksia, joita hankintalailla on kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välisiin suhteisiin. Aloin teemoitella aineistoa sen mukaan, mistä aiheista haastateltavat puhuivat tai mitä käsitteitä he käyttivät. Tällöin merkitsin yhdeksi teemaksi esimerkiksi kaikki puheenvuorot, joissa puhutaan hankintalainsäädännöstä yleisellä tasolla. Toiseksi teemaksi merkitsin kaikki puheenvuorot, joissa puhuttiin ulkoistamisesta. Kolmanneksi teemaksi merkitsin kaikki puheenvuorot, joissa puhuttiin kilpailuttamisesta, ja niin edelleen. Aineistosta löytyi lisäksi muita tutkimuskysymysteni kannalta oleellisia teemoja, joista tärkein on tuotan-

toa ja erityisesti yksityisiä palveluntuottajia koskeva kommentointi. Aloitin aineiston ryhmittelyn jokseenkin mekaanisesti leikkaamalla ja liimaamalla.

Teemoja oli siis mukana alkuvaiheessa lukuisia. Teemoittelun edetessä sen tarkoituksenmukaisuus alkoi kuitenkin tuntua kyseenalaiselta: kaikki teemat liittyvät toisiinsa, ja alkoi vaikuttaa siltä, ettei mekaanisella teemoittelulla ole mahdollista edetä analyysissä pidemmälle. Teemoittelun hyvä puoli oli kuitenkin huolellinen tutustuminen aineistoon. Aloin huomata, että aineisto on täynnä erilaisia tapoja suhtautua hankintalakiin, hankintoihin ja kilpailuttamiseen. Esimerkiksi joissain puheenvuoroissa muisteltiin haaveillen aikaa ennen hankintalakia, ja joissain puheenvuoroissa kilpailuttamisvelvollisuutta arvosteltiin hyvin voimallisesti. Alkoikin vaikuttaa selvältä, että analyysiä on jatkettava etsimällä aineistosta kaikki hankintoja ja kilpailuttamista koskevat puheen tavat. Löysin aineistosta ensinnäkin vastustavaa, epäilevää, pelkäävää sekä tietämätöntä puhetta, joissa tuotetaan hyvin vahvaa torjuntaa hankintalakia sekä sen menettelyjä kohtaan. Kriittinen puhunta kohdistui myös markkinoiden toimivuuteen erityisesti tilanteissa, joissa yksityisten palveluntuottajien asema on vahva. Aineistossa on myös haaveilevaa puhetta, jossa yhtäältä muistellaan haaveillen menneisyyttä ilman hankintalakia että toisaalta odotetaan tulevaisuutta, jonne toivotaan väljempää ja vapaampaa hankintasäännöstöä. Lisäksi aineistossa on hyväksyvää ja mukautunutta puhetta, jonka mukaan kunnissa on sopeuduttu joihinkin hankintalain mukaisiin menettelyihin ja opittu käyttämään hyödyksi erilaisia hankintalain tuomia mahdollisuuksia.

Muodostin puheen tavat etsimällä aineistosta puheenvuoroja, joista oli poimittavissa selkeä suhtautuminen, arvotus tai asenne hankintalakia, hankintoja tai kilpailuttamista kohtaan. Puheen tapoja etsiessä alkoi hahmottua, että ne kaikki tuottavat omanlaistaan kuvaa siitä, millainen hankintalaki on. Tämä herättikin kysymyksen: miltä hankintalaki ja sen mukaiset menettelyt puheen perusteella näyttävät? Millaiseksi hankintaprosessit ymmärretään? Etsiessäni näihin kysymyksiin vastauksia huomasin, että puheen tavat muodostavat kaksi toisilleen vastakkaista ja osin ristiriitaistakin diskurssia, kriittisen diskurssin ja sopeutumisen diskurssin.

Olen merkinnyt aineistositaatit kursiivilla, muista lähteistä otetut suorat lainaukset lainausmerkein. Itse tekemäni täydennykset olen merkinnyt aineistolainauksiin hakasuluin. Mikäli olen poistanut lainauksen välistä tekstiä, olen merkinnyt kohdan kahdella viivalla¹⁰. Lisäksi olen muokannut puhe-

¹⁰ Tosin puhekielisten täytesanojen poistamista en ole merkinnyt.

kieliset ja murteiset ilmaisut yleiskielisiksi, mikä helpottaa katkelmien luettavuutta. Olen tehnyt muokkaukset siten, että lainausten sisältö on pysynyt muuttumattomana.

Haastateltavien tunnistettavuuden vähentäminen on tärkeää tutkimuseettisistä syistä. Yhtäältä tunnistettavuus vähenee murrekielisiä ilmaisuja poistamalla. Toisaalta tunnistettavuus vähenee myös poistamalla lainauksista kaikki paikkakuntiin, henkilöihin tai muihin tunnistettaviin toimijoihin viittaavat ilmaisut. Tutkimuksen kohteena olevien paikkakuntien tai muiden toimijoiden tunteminen ei ole tutkimusasetelman vuoksi tärkeää. Tutkimuksen tarkoituksena ei myöskään ole vaikuttaa haastateltavina olleiden viranhaltijoiden tai kuntien toimintaan, eikä aiheuttaa heille tutkimuksen teolla haittaa. Tämän vuoksi aineisto on anonymisoitu ja tunnistamisen mahdollistavat tiedot on poistettu lainauksista.

Hankintasäännösten soveltamisalaan kuuluvat palveluhankintojen lisäksi myös tavarahankinnat sekä rakennusurakat. Olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut ainoastaan palveluhankinnoista. Hankintojen oikeudelliset perusteita tarkastelevassa luvussa käytin hankintalain mukaista käsitettä *toimittaja* viitatessani tarjouskilpailuun osallistuviin tahoihin. Koska olen tässä tutkimuksessa kiinnostunut ainoastaan palveluhankinnoista, käytän tässä luvussa käsitteitä *tuottaja* tai *palveluntuottaja* viittaamaan hankintalain mukaisiin toimittajiin. Tätä käsitettä käytetään johdonmukaisesti myös aineistossa.

6 Analyysi

Vanhuspalveluiden toteuttamiseen voidaan suhtautua tietynlaisena prosessina: kunnassa käydään jatkuvaa merkityskamppailua siitä, kuinka palvelut tulisi siellä järjestää. Strategiset palveluntuotantovalinnat ovat osa tätä merkityskamppailua. Osittain palveluntuotantovalinnat ovat kuitenkin institutionalisoituja tavalla, johon paikallisesti ei juurikaan voida vaikuttaa: lainsäädäntö sekä valtiollinen ohjaus toimivat viitekehyksenä, johon palveluntuotanto tulee tai vähintään on suositeltua raamittaa. Oikeudellinen sääntely vaikuttaa esimerkiksi ostopalveluprosesseihin ja siihen, ettei hankintaprosesseissa voida juurikaan tehdä paikallispoliittisia ratkaisuja. Institutionaalinen viitekehys on ideologisen tavoitteenasettelun tulosta. Se ohjaa, rajoittaa ja mahdollistaa sitä, miten palveluntuotanto rakentuu.

Kuten olen hankintojen oikeussääntöjä tarkastelevassa luvussa tuonut esiin, hankintasäännöstöä on alettu rakentaa vapaakaupan periaatteiden mukaisesti, jotta yhtäältä yritykset pääsisivät osaksi julkisia hankintoja ja toisaalta jotta Euroopan unionin alueelle muodostuisi mahdollisimman yhtenäinen sisämarkkina-alue. Sisämarkkinoiden muodostumisessa keskeistä on pyrkimys yritysten aseman vahvistumiseen muun muassa kilpailuttamalla. Hankintasäännöstön avulla julkisen sektorin hankintoja voidaan siis käyttää markkinaliberalismin levittämisen välineenä. Kalima ja kumppanit tuovat esiin (2007, 15–19), että markkinaliberalististen toimintaperiaatteiden lisäksi julkisyhteisöjen toimintaa ohjaa myös merkantilismi, jossa pyritään maksimoimaan vienti ja minimoimaan tuonti. Heidän mukaansa julkisyhteisöt ovat olleet halukkaita kohdistamaan julkiset hankinnat kotimaisille toimijoille myös silloin, kun ulkomainen hankinta olisi tullut merkittävästi kotimaista edullisemmaksi. Heidän mukaansa siirtyminen tämänkaltaisesta kotimaisista ja paikallisista toimijoista suosivasta toimintatavasta kilpailuttamiseen on vaatinut valtavaa muutosta asenteissa. Aineistoni perusteella Kaliman tarkoittaman asennemuutoksen laajuus jää ainakin vanhuspalveluhankintojen osalta epäselväksi.

Aineistossa on paljon puhuntaa, jossa hankintalaki ja kilpailuttamisvelvollisuus näyttäytyvät mielekkästä hankintatoimintaa hankaloittavina tai toimivia käytäntöjä estävinä tekijöinä, joista tahdottaisiin eroon. Olen nimennyt tällaista merkityksenantoa hankintalakiin liittävän puhunnan *kriittiseksi diskurssiksi*. Kriittinen diskurssi kohdistuu nimenomaan hankintalain sääntelemään keinovalikkoon,

joka kunnalla on käytettävissään hankintoja tehtäessä. Se ei siis kohdistu olennaisilta osiltaan esimerkiksi kunnan poliittisiin palveluntuotantovalintoihin.

Aineistossa puhutaan laajasti monituottajamallin puolesta, ja yksityinen palveluntuotanto nähdään tärkeänä osana kuntien palvelutoimintaa. Monituottajamallilla tarkoitetaan järjestelmää, jossa hyvinvointi ei perustu vain yhden sektorin, esimerkiksi valtion tai kotitalouksien, panokseen, vaan että hyvinvointikokonaisuutta tuottamassa on useampi sektori, esimerkiksi julkinen sektori, yksityinen sektori ja kotitaloudet yhdessä. (Evers & Wintersberger 1988, 8–12.)¹¹ Kriittisessä diskurssissa kommentoidaan myös markkinoiden toimivuutta ja luodaan vastakkainasettelua yksityisten palveluntuottajien ja kuntien toiminnan välille. Ulkoistamisiin luodaan uhkakuvia, ja yksityisiä toimijoita kuvaillaan niin raadollisiksi, että ne vaikuttavat paikoin ahneilta pedoilta, joiden armoilla kunta on. Yhtäältä siis aineistossa tuodaan esiin, että yksityiset palveluntuottajat ovat tärkeitä ja niiden osuutta ollaan kasvattamassa. Toisaalta markkinat näyttäytyvät kuitenkin riskinä ja yksityiset palveluntuottajat uhkana. Tämä herättää mielenkiinnon: mistä tässä ristiriidassa on kysymys?

Kuten oletin, kriittinen merkityksenanto on aineistossa hyvin vahvassa asemassa. Tästä huolimatta hankintalakiin ja sen mukaisiin menettelyihin liitetään myös myönteistä, hyväksyvää ja mukautunutta merkityksenantoa. Olen nimennyt tämänkaltaisen puhunnan *sopeutumisen diskurssiksi*. Sopeutumisen diskurssi koostuu yhtäältä selviytymispuheesta eli siitä, miten hankintalain mukanaan tuomiin muutoksiin ja jopa ongelmiin on palveluja organisoitaessa sopeuduttu. Toisaalta diskurssissa kuvaillaan erilaisia keinoja, joita käytettäessä hankintalakia ei tarvitse noudattaa. Näiden keinojen avulla kunta voi käyttää valitsemansa palveluntuottajan palveluksia ilman, että tuotantoa tarvitsisi kilpailuttaa. Lisäksi osa sopeutumisen diskurssin puheesta kommentoi hankintalain mukaisia toimintatapoja, jotka mahdollistavat kunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisia toimintakäytäntöjä.

Aineistossa kuntien toimintaa kuvataan tavalla, jonka perusteella tuotanto vaikuttaisi nojaavan paikoin hyvin vahvasti yksityiseen tuotantoon. Useat haastateltavat viittaavat monituottajamallin käsitteeseen kuvaillessaan kunnan palveluntuotantoa. Monituottajuus kytketään aineistossa kiinteäksi osaksi kuntien toimintaa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tutkia sitä, miten aineistossa suhtaudutaan kuntien poliittisiin palveluntuotantovalintoihin, esimerkiksi siihen, tuote-

¹¹ Aineistossa monituottajamallin käsitteellä ei kuitenkaan viitata järjestelmän rakenteisiin, esimerkiksi siihen, millä tahoilla on vastuu palvelujen toteuttamisesta. Tämän sijasta monituottajamallilla viitataan palveluntuotantoon nimenomaan niissä palveluissa, joista kunnalla on järjestämisvastuu. Toisin sanoen, monituottajamallilla viitataan järjestelyyn, jossa kunnan oman tuotannon lisäksi tuottajina toimivat sekä yritykset että järjestöt.

taanko palvelut itse vai ostetaanko palvelut markkinoilta. Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut tilanteesta, jossa palvelut hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Tutkin hankintalain mukaisiin toimintakäytäntöihin liitettyjä merkityksiä ja sitä, millaisia seurauksia tällä merkityksenannolla on. Millainen ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta muodostuu hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitettyjen merkitysten perusteella?

6.1 Kriittinen diskurssi

Kriittiseen diskurssiin kuulumisen perusteeksi olen ottanut jonkinlaisen kielteisen merkityksenannon hankintalakia sekä sen mukaisia toimintakäytäntöjä kohtaan. Tunnistin aineistosta puhetta, jossa hankintalain tai sen mukaisten toimintakäytäntöjen kuvaillaan rajoittavan tai estävän kunnan toimintaa tai poistavan kunnilta joitain mahdollisuuksia. Kielteisiä merkityksiä kohdistettiin erityisesti kilpailuttamiseen. Kilpailuttamiseen suhtaudutaan torjuvasti sekä kilpailuttamisprosessin monimutkaisuuden että sen pakollisuuden vuoksi. Aineistossa onkin paljon edellä mainitun kaltaista hankintalakia sekä sen mukaisia toimintakäytäntöjä torjuvaa puhetta. Osa kriittisestä merkityksenannosta syntyy haaveilevan puheen avulla. Haaveileva puhe kohdistui yhtäältä menneisyyteen ilman hankintalakia sekä tulevaisuuteen toisenlaisen hankintalain kanssa. Haaveilevassa puheessa keskeistä on, että siinä joko muistellaan hyvää aikaa ennen hankintalakia, tai odotetaan tulevaisuutta, joko ilman hankintalakia tai vähemmän rajoittavan hankintalain kanssa. Haaveilevan puheen kohteena on siis nykyistä vähemmän rajoittava hankintalaki tai se, ettei hankintalakia olisi.

Kriittinen diskurssi sisältää myös negatiivista merkityksenantoa markkinoita ja yksityisiä palveluntuottajia kohtaan. Tämän merkityksenannon mukaan markkinoilla ei ole riittävästi toimintaa tai ne eivät muuten toimi. Myös markkinoilla toimivat yksityiset tuottajat ovat vääränlaisia eikä markkinoilta valikoidu kunnalle mieleisiä tuottajia. Markkinakriittisessä diskurssissa markkinat näyttäytyvät riskinä tai uhkana, jonka äärellä kunnan tulee olla varuillaan. Tässä diskurssissa yksityisiä palveluntuottajia arvostellaan vahvasti, ja ne vaikuttavat paikoin häikäilemättömiltä pedoilta, joiden armoilla kunta on.

6.1.1 Hankintalaki kunnan valinnanvapauden estäjänä

Kriittisessä diskurssissa hankintalakiin ja hankintoihin liitetään paljon merkityksenantoa, jonka mukaan hankintalaki estää tai rajoittaa kunnan toimintavapautta. Tämä merkityksenanto kohdistuu ennen kaikkea tilanteisiin, joissa kunta haluaisi valita palveluntuottajan nykyistä vapaammin. Kun kunta haluaisi valita palveluntuottajan itse, kilpailuttaminen näyttäytyy jopa epärationaalisena toimintana:

[H]ankintalain takia käytännössä se tuotanto loppuu heillä, eli me emme voi enää ostaa heiltä suoraan, vaan se pitäisi kilpailuttaa, ja kaikki totesivat että siinä ei [ole] järkeä.

Yllä olevassa lainauksessa kunta haluaisi haastateltavan mukaan käyttää tuttua yksityistä palveluntuottajaa, mutta kilpailuttamisvelvollisuuden myötä kunnan ja tuottajan välinen yhteistyö loppuu. Silloin, kun hankintalain koetaan rajoittavan kunnan valinnanvapautta, siihen kohdistetaan kielteistä merkityksenantoa. Ongelmaksi muodostuu nimenomaisesti velvollisuus tuottajan kilpailuttamiseen.

Valinnan mahdollisuudet herättävät aineistossa myös haaveilua, joka kohdistuu sekä menneisyyteen että tulevaisuuteen. Yhtäältä haaveilu kohdistuu aikaan ennen kilpailuttamisvelvollisuutta, jolloin kunta sai valita palveluntuottajat nykyistä vapaammin. Kyse on ikään kuin nykyhetkeä paremman menneisyyden haaveilevasta muistelusta. Menneisyydessä valinnanvapaus on ollut *mahdollisuus*, joka kunnilta on hankintalain myötä otettu pois. Toisaalta haaveet suuntautuvat myös tulevaisuuteen:

[T]oivon toki että jossain määrin lainsäädäntö muuttuisi siihen suuntaan, että sote-puolelle tulisi omanlaistansa hankintalakia ja tietyllä tapaa sitä mahdollisuutta. Suorahankintojen osalta me ollaan vähän ongelmassa, tuntuu että juuri tämä suorahankinnan mahdollisuudet, jotka kuitenkin joskus olisivat ihan, meidän mielestä perusteltuja ja järkeviä, niin ne on ongelmallisia.

Yllä olevassa lainauksessa hankintalaki esitetään suorahankintojen tekemisen eli myös kunnan valinnanvapauden estäjänä. Tulevaisuuteen toivotaan mahdollisuutta toteuttaa hankintoja kilpailuttamatta. Toiveet ladataan uudennlaiselle hankintalaille, jonka mukaan kunta voisi valita tuottajat nykyistä vapaammin. Tulevaisuuteen sijoittuva haaveilu onkin toiveiden esittämistä siitä, millä tavoin

hankintoja tulevaisuudessa haluttaisiin säänneltävän. Haaveilu ei kohdistu ainoastaan hankintalain muutoksiin, vaan hankintalaista tunnustetaan myös aivan suoraan haluttavan eroon:

Siis sen [hankintalain] jos saisi heittää pois niin.

Menneisyydestä haaveillaan siis aikaa ennen hankintalakia. Tulevaisuuteen taas toivotaan toisenlaista, vähemmän rajoittavaa hankintalakia. Tämänkaltaisen haaveilu ilmentää hankintalain olevan jollain tapaa vääränlainen. Kriittisessä diskurssissa hankintalaki näyttäytyy kunnan valinnanvapautta rajoittavana elementtinä, jota haluttaisiin joko muutettavan nykyistä vapaammaksi tai josta jopa haluttaisiin eroon. Valinnanvapaus vaikuttaisikin olevan seikka, jota kuntien hankintatoimintaan kaivattaisiin enemmän.

6.1.2 Hankintalaki kumppanuuden ja yhteistoiminnan hankaloittajana

Hankintalakiin tai sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään kriittistä merkityksenantoa myös silloin, kun niiden koetaan heijastuvan kielteisesti kunnan ja muiden toimijoiden välisiin suhteisiin. Nämä suhteet ovat sekä kuntien keskinäisiä suhteita että ennen kaikkea kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välisiä suhteita. Kun merkityksenanto kytkeytyy siihen, millä tavoin hankintalaki sääntelee kunnan ja muiden toimijoiden välisiä suhteita, hankintalaki näyttäytyy kunnan ja yksityisten tuottajien välistä yhteistoimintaa hankaloittavana tekijänä:

Ja kyllä se vanhuspuolella alkaa olla, että monesti tarvittaisiin semmosia täsmäpalveluja. Ja silloin esimerkiksi se että pystyttäisiin jonkun järjestön kanssa yhteisesti toteuttamaan niin vois olla ihan hyvä asia.

Yllä olevassa lainauksessa tuodaan ilmi kokemus siitä, ettei kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välillä ole toivotunlaisia yhteistyömahdollisuuksia. Käytännössä vaihtoehtoina lienee, että kunta tuottaa palvelut itse tai hankkii yksityisiltä. Yksityisiltä hankittaessa menettelynä on joko hankintalain tai kuntien omien hankintaohjeiden mukainen kilpailuttaminen. Tällöin kunnan vaikutusmahdollisuudet valikoituviksi yhteistyökumppaneiksi ovat rajallisia. Yllä olevan lainauksen perusteella niissä olosuhteissa on vaikeaa kehittää toimivia yhteistyön muotoja. Sama tematiikka jatkuu myös seuraavassa lainauksessa:

[K]aiken kaikkiaan niin tuntuu siltä että tämä nykyinen hankintalainsäädäntö ei ihan tällaisenaan sovellu tähän toimintaan - - meillä on nyt esimerkiksi kilpailutus menossa josta - - tehdään nyt markkinaoikeuteen valitukset. Eli kun se on niin hankalasti kilpailutettava asia et siinä luulisi et joku toinen tapa voisi olla parempi. Että musta tuntuu et Suomi noudattaa tässä ehkä hiukan liian kirkasotsaisesti tätä hankintalainsäädäntöä. Jos me verrataan miten Keski-Euroopassa niin ne keksii konstit millä ne sitä kiertää. Ja sikäli just nostan tämän asian esiin että musta se on hirveen sääli että meidän järjestökentän kanssa tehtävää työtä ei kyetä tekemään niin suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti kuin mitä mä ymmärrän että tommonen järjestökenttä tarvitsisi. Et ennenhän meillä oli paljon enemmän, oikeastaan suurin osa näistä ulkopuolisista palveluntuottajista oli järjestöpohjaisia.

Yllä olevassa lainauksessa kunnan ja järjestön välisen kumppanuuden selitetään estyvän siksi, ettei kunta voi tehdä tarpeeksi pitkiä sopimuksia palveluntuottajien kanssa, koska hankintalaki velvoittaa kuntia säännöllisiin kilpailutuksiin. Hankintalaki perustaa kunnan ja yksityisten tuottajien välisen yhteistyön väliaikaisille sopimuksille, ja yllä olevan lainauksen perusteella tällaisessa toiminnassa ei muodostu mahdollisuuksia pitkäjänteiselle kehittämiselle. Tämä on lainauksen perusteella harmillista ennen kaikkea siksi, että se olisi tarkoituksenmukaista kumppaniksi toivottujen järjestöjen näkökulmasta. Toive kumppanuudesta ja yhteistyömahdollisuuksista kohdistuukin lainauksessa nimenomaisesti järjestöihin.

Kunnan ja järjestöjen välisen kumppanuuden estämisen lisäksi yllä olevassa lainauksessa tuodaan esiin, että hankintalain kiertäminen olisi hyvä asia. Ilmeisimmin hankintalain kiertäminen olisi hyvä asia juurikin siitä syystä, että hankintalakia kiertämällä voisi olla paremmat mahdollisuudet toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen ja yhteistyöhön. Tämä on mielenkiintoista erityisesti siitä syystä, että lainauksessa toivotaan lain kiertämistä toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen vuoksi. Lainauksessa hankintalaki näyttäytyykin kumppanuuden ja yhteistoiminnan estäjän lisäksi myös tarkoituksenmukaista toimintaa estävänä tekijänä.

Yllä olevissa lainauksissa merkityksenanto kohdistuu nimenomaisesti kunnan ja järjestöjen välisiin suhteisiin. Lisäksi valinnanvapautta koskevassa luvussa esiin nostettu harmistus kilpailuttamisvelvollisuudesta kohdistui säätiöön¹². Tämä herättää kysymyksen, kuinka selkeästi yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuva merkityksenanto jakautuu aineistossa järjestöjen ja yritysten välillä. On ni-

¹² Tämä käy ilmi kyseisen lainauksen ulkopuolelle jääneestä aineistosta.

mittäin hyvin mahdollista, ettei järjestöihin ja yrityksiin suhtauduta samalla tavoin. Tähän kysymykseen voisi olla mahdollista pureutua tarkastelemalla käsitteistöä, millä yksityisiin toimijoihin viitataan. Vaikuttaisi nimittäin hieman siltä, että ainakin osassa haastatteluista käytettäisiin jakoa julkiseen, yksityiseen ja kolmanteen sektoriin, minkä perusteella yksityisen käsitettä käytettäisiin viittaamaan ainoastaan yrityksiin. Vaihtoehtoisesti voi olla, että merkityksenanto jakautuu sen mukaan, onko yksityinen toimija voittoa tavoitteleva vai tavoittelematon toimija.

Hankintalakia ei tulkita ainoastaan kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä rajoittavaksi tekijäksi, vaan se ymmärretään myös kuntien välisen yhteistyön rajoittajaksi:

[M]e on esimerkiksi tiettyjä kilpailutuksia tehty yhteistyössä jonkun naapurikunnan kanssa, [naapurikunnan nimi] kanssa turvapalvelut. Tehtiin yhteinen tarjouspyyntö, vaikka lopullisesti sitten kilpailutettiin erikseen. Se tehtiin ihan sen takia että hankintaraja jäi alle markkinaoikeusvalitusmahdollisuuden. Se on tämmöstä mitä täytyy välillä tehdä.

Yllä olevassa lainauksessa kuntien välinen yhteistyö on siis jäänyt puolitiehen, koska kunnat ovat halunneet välttää hankintalain mukaisen muutoksenhakuoikeuden. Lainauksen mukaisella hankintarajalla tarkoitettaneen kansallista kynnysarvoa, jonka alittuessa hankintalakia ei tarvitse soveltaa. Tällöin kunnilla ja tarjoajilla ei siis myöskään ole hankintalain mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuutta. Yllä olevan lainauksen mukaisessa toiminnassa on siis kyse siitä, että kunta haluaa varmistaa, ettei sen tarvitse soveltaa hankinnassa hankintalakia.

Hankintalakia sovellettaessa tarjouskilpaan osallistuneilla tarjoajilla on siis oikeus tehdä valitus markkinaoikeuteen tiettyjen edellytysten täytyttyessä (Pekkala & Pohjonen 2012, 584–603). Yllä olevassa lainauksessa kuvaillaan, että kunta haluaa mieluummin välttää hankintalain mukaiset, oletettavasti hankaliksi koetut seuraukset kuin tehdä yhteistyötä naapurikunnan kanssa. Koska halu välttää muutoksenhaku on ilmeinen, hankintalain mukaiset oikeussuojakeinot voidaan tulkita tehokkaiksi keinoiksi saada kunnat noudattamaan hankintalakia. Yllä olevassa lainauksessa muutoksenhaku ei kuitenkaan estä hankintalain vastaista toimintaa, vaan normaalia ja lainmukaista kuntien yhteistoimintaa. Muutoksenhausta, ja näin ollen myös hankintalaista kokonaisuudessaan, muodostuukin yllä olevassa lainauksessa kuntien yhteistoiminnan estäjä.

Yllä olevassa lainauksessa mielenkiintoista on myös se, että siinä hankintalain mukaisen epämieluisimman menettelyn rooli lankeaa muutoksenhauille. Tulkitsemme muutoksenhaun yllä olevassa laina-

uksessa hankintalain epämieluisimmaksi menettelyksi siitä syystä, että se nimetään ainoaksi syyksi kuntien yhteishankinnan välttämiseksi. Yhteistä kilpailuttamista siis ei vältetä sen vuoksi, että vältettäisiin hankintalain mukainen kilpailuttamisprosessi. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että lainauksen perusteella palvelut on kilpailutettava kunnan omien hankintaohjeiden mukaan myös silloin, kun hankintalain mukainen kynnysarvo alittuu. Päättelen näin siksi, että lainauksen mukaan kunnassa *kilpailutettiin erikseen* sen sijaan että olisi tehty suorahankinta, minkä voidaan olettaa tarkoittavan, että kunnalla on omat hankintaohjeet ja kynnysarvot käytössään. Tällöin kunta joutuu kilpailuttamaan palvelut joka tapauksessa, vaikka kansallinen kynnysarvo alittuisikin. Kilpailuttaminen on siis prosessi, joka tulee läpikäydä riippumatta siitä, toteutetaanko se hankintalain vai kunnan omien kilpailuttamisohjeiden mukaisesti. Tällöin ainoastaan muutoksenhaku muodostuu hankintalain mukaiseksi menettelyksi, jota kynnysarvon alittamisella pyritään välttämään.

Aineiston perusteella on mahdollista väittää, että kilpailuttamisvelvollisuus on eniten negatiivista merkityksenantoa herättävä hankintalain mukainen menettely. Sijoittuuko muutoksenhaku seuraavaksi? Kuten olen luvussa 3.2.2 tuonut esille, markkinaoikeuteen tehtyjen valitusten määrä on ollut jatkuvassa kasvussa, ja muutoksenhaku merkitsee hankinnalle usein sen pitkittymistä. Fredrikssonin, Hyvärisen, Mattilan ja Wassin (2009, 124) mukaan viranhaltijat kokevat muutoksenhaun mahdollistuvan liian helposti ja valitusten olevan usein tarpeettomia. Onkin hyvin todennäköistä, että muutoksenhaku koetaan kunnissa merkittävänä hankintaprosessien hankaloittajana.

Kumppanuuden puute näyttäytyy aineistossa siis kahdella tavalla. Yhtäältä aineistossa tuodaan esiin, että kilpailuttamisen velvoittavuus estää kuntien ja tuottajien välisen yhteistyön ja kehittämistoiminnan. Tämän perusteella vaikuttaisi siltä, että kunnissa toivottaisiin yksityisten palveluntuottajien olevan myös muuta kuin pelkkiä kasvottomia sopimuskumppaneita. Näin on ainakin silloin, kun sopimuskumppanina ovat järjestöt. Toisaalta aineistosta nousee esiin myös viitteitä siitä, että hankintalain mukaiset menettelyt voivat johtaa kuntien välisen yhteistyön vähenemiseen. Hankintalaki vaikuttaa kriittisen diskurssin perusteella siis sekä kuntien ja tuottajien että kuntien keskinäisiin suhteisiin, ja toimii ennen kaikkea niiden hankaloittajana tai estäjänä.

6.1.3 Hankintalaki armottomille markkinoille pakottajana

Aineistossa kommentoidaan hankintalain ja sen mukaisten toimintakäytäntöjen lisäksi myös sen toteuttamisympäristöä, markkinoita. Tähän kommentointiin liittyvät myös markkinoiden keskei-

simmmät toimijat, yksityiset palveluntuottajat. Kunnan kilpailuttaessa palveluitaan toiminta tapahtuu markkinoilla. Markkinoiden toiminta perustuu hintamekanismiin, mutta julkisten hankintojen yhteydessä käytetään yleensä näennäismarkkinoiden käsitettä. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan julkisen sektorin muodostamia ja ylläpitämiä markkinoita, jotka pyritään saamaan toimimaan aitojen markkinoiden tapaan. (Kähkönen & Volk 2008, 18–19.) Puhuttaessa siis markkinoista, joiden keskeisimpänä ostaja on julkinen sektori, käytetään yleensä näennäismarkkinoiden käsitettä. Keskeistä näennäismarkkinoiden käsitteessä on kuitenkin se, että niillä toimii erilaisia palveluiden tuottajia ja että nämä toimijat kilpailevat kunnan ulkoistamien palveluiden tuottamisvastuusta aivan kuten oikeillakin markkinoilla. Koska tällainen markkinatoiminta perustuu ennen kaikkea kilpailutuksiin eikä kunnan vapaaehtoiseen valintaan palveluntuottajien välillä, hankintalaki ikään kuin pakottaa kunnan markkinatoimijaksi tilanteissa, joissa kunnassa on päätetty toteuttaa palvelut ostopalveluina.

Yksityinen palveluntuotanto nähdään aineistossa tärkeäksi osaksi kunnan palveluntuotantokokonaisuutta ja kaikissa kunnissa palvelujen lisätarpeet ollaan suuntaamassa markkinoille. Tämä on aineiston perusteella kuntien poliittinen ja strateginen tahto. Viranhaltijat kommentoivat, millainen toimintaympäristö markkinat ovat ja millaisia yksityiset palveluntuottajat ovat. Kriittisen diskurssin markkinoita ja yksityistä palveluntuotantoa kommentoivassa puheessa kuntien mahdollisuudet palvelujen hankkimiseen ovat rajattuja vähäisen kilpailun vuoksi:

Jos ajatellaan aitoa kilpailua, niin palveluasumisessa sitä ei ole vielä. Eli me ollaan tähän asti melkein ostettu kaikki mikä on irti saatu.

Yllä olevan lainauksen mukaan markkinoilla ei ole tarpeeksi kilpailua eli palveluntuottajia. Markkinat eivät siis toimi. Kunnassa on siis halua palveluhankintoihin, tarjoajia ei vain vaikuttaisi olevan riittävästi. Miksi kunta ulkoistaa, jos tarjontaa ei ole tarpeeksi? Vai onko palvelua ulkoistettu vasta niin vähän aikaa, etteivät yksityiset toimijat ole ehtineet reagoida kasvaviin markkinoihin? Tämä on mielenkiintoinen kysymys myös suhteutettuna aikaisempaan tutkimukseen. Fredriksson ja kumppanit ovat havainneet, että heikko markkinatilanne toimii kannustimena kunnan oman toiminnan kehittämiseen (Fredriksson et al. 2009, 119–120). Yllä olevassa lainauksessa kuitenkin kunta haluaa ulkoistaa heikosta markkinatilanteesta huolimatta. Tämä herättää kysymyksen, mitkä muut syyt vaikuttavat kunnan halukkuuteen palveluiden ulkoistamiseen. Seuraavassa lainauksessa ulkoistamista perusteellaan kunnan rakennuskannalla:

[M]eillä vielä tähän rakennemuutoksen rajuuteen niin vaikutti se että meidän rakennuskanta on ollu, on kovin vanhaa ja tarkotukseen sopimatonta. Ja jopa sellasta josta ei korjaamallaakaan olis saatu hyvää.

Yllä olevassa lainauksessa kunta kokee ulkoistamisen omaa toimintaa kannattavammaksi, koska kunnan oman toiminnan kehittäminen vaatisi merkittäviä investointeja kunnan omaan infrastruktuuriin. Haastateltavat kuvailevatkin paljon sitä, kuinka kunnan oman infrastruktuurin heikko kunto kannustaa kuntia ulkoistamaan palvelua. Kunnan rakennuskannan heikkoutta ja investointihaluttomuutta käytetään siis ulkoistusten legitimointina.

Markkinoihin liitetyn kielteisen merkityksenannon perusteella markkinat näyttäytyvät uhkana ja liika ulkoistaminen riskinä. Liikaan ulkoistamiseen viitataan aineistossa muun muassa *heittäytymisenä*, jonka jälkeen kunta riippuu *markkinoiden varassa*. Tähän tilanteeseen ei haluta joutua:

Ja mun mielestä pitää olla tämmönen just monituottajamalli eli, tarvitaan myös kunnan omaa palvelutuotantoa. Kaikkea ei missään nimessä kannata ulkoistaa, ettei me olla yksityisten varassa. Koska se on aikamoinen riski.

Yllä olevassa lainauksessa monituottajamallin käsitettä käytetään siten, että kunnan oma tuotanto on olennainen osa monituottajuutta. Lainauksen mukaan liika ulkoistaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kunta on riippuvainen yksityisistä palveluntuottajista. Tällöin tuottajille voi kasaantua paljon valtaa ja jopa yliote kunnasta:

[K]un sä palveluntuottajalle kerrot, minkälaisille asiakkaille minkälaista hoivaa hankit, niin kyllä ne osaa hinnan laskee. Ja ne kyllä osaa nähdä senkin, missä tilanteessa hankkija on, että onko pakko hankkia. Kun tottahan meidän on pakko hankkia, hinnalla millä hyvänsä. [T]ämän tyyppisiä asioita siellä oli, ihan parhaimmillaan satojen prosenttien hinnankorotuksia. Eli kyseessä palveluntuottajia, joiden kanssa on toimittu vuosikausia ja siellä on talot täynnä meidän asiakkaita että siinä on sitten aika kädetön.

Yllä olevan lainauksen perusteella vaikuttaa siltä, että kunnalla ja tuottajalla on ollut pitkä yhteistyösuhde takanaan, ja tuottajalla on merkittävä rooli kunnan palveluntuotannossa. Lainauksen perusteella palveluntuottaja tuntee kunnassa vallitsevan markkinatilanteen ja kunnan asukkaiden palvelutarpeen. Kunnan palveluhankinnoista muodostuu vaihtoehdoton kuva, ja lainauksen perusteella

yksityinen tuottaja on siitä hyvin tietoinen. Ulkoistamisen vaihtoehtottomuus muodostaa tuottajalle merkittävää valtaa kuntaan nähden, ja kunta vaikuttaa lähes heikosti toimivien markkinoiden uhrilta. Kunnalla olisi kuitenkin aina myös mahdollisuus luopua epäsuotuisista tai liian kalliista palveluista. Lisäksi yllä olevien lainausten perusteella kunnan omaa tuotantoa pidetään tärkeänä ja jopa välttämättömänä osana palveluntuotannon kokonaisuutta. Miksi kunta ei siirrä palvelua omaksi tuotannokseen, jos yksityiset tuottajat ovat niin huonoja yhteistyökumppaneita? Ovatko syynä poliittiset ideologiat tai esimerkiksi haluttomuus investoida uusiin rakennuksiin?

On mielenkiintoista, että puhuttaessa nimenomaisesti järjestöistä ja säätiöistä hankintalain aiheuttamaksi ongelmaksi nimetään se, ettei niiden kanssa voida tehdä yhteistyötä ja ettei kunta voi valikoida palveluntuottajia. Kuitenkin markkinoista ja hinnoista puhuttaessa nousee esille yksityisten tuottajien toimintaan kohdistuvaa kielteistä merkityksenantoa. Tällöin käytettiin *palveluntuottajan* käsitettä. Kielteinen merkityksenanto liittyy esimerkiksi pitkään jatkuneen tuottajayhteistyön negatiivisiin seurauksiin. On hyvin mahdollista, että pitkään jatkuneen yhteistyön aikana palveluntuottajat oppivat, missä asemassa ne ovat kunnan palveluntuottajina. Pahimmillaan tämä saattaa johtaa lainauksessa kuvailtuun sanelupolitiikkaan ja vallankäyttöön. Miksi pidempiä sopimusaikoja ja pidempiaikaisia yhteistyön mahdollisuuksia kaivataan, jos käytännössä on kuitenkin huomattu, millaisia negatiivisia seurauksia pitkään jatkuneella yhteistyöllä voi olla? Markkinoihin ja yksityiseen tuotantoon liitetty merkityksenanto vahvistaa aiemmin esittämäni aavistusta: toiveet kumppanuudesta ja yhteistyöstä kohdistuvat järjestöihin ja säätiöihin. Voisiko tällöin olla, että yksityiseen palveluntuotantoon liitetty kielteinen merkityksenanto kohdistuu nimenomaisesti yritysmuotoisiin ja muihin voittoa tavoitteleviin tuottajiin?

Yksityiseen palveluntuotantoon liitetäänkin ristiriitaisia merkityksiä. Yhtäältä järjestöjen ja säätiöiden osalta kriittinen merkityksenanto kohdistuu hankintalakiin ja ennen kaikkea kilpailuttamisvelvollisuuteen. Tällöin merkityksenannossa kielteistä on se, kuinka lainsäädännöllä vähennetään kuntien ja palveluntuottajien yhteistyömahdollisuuksia. Toisaalta yksityiseen palveluntuotantoon kohdistetaan kuitenkin myös voimakkaita negatiivisia merkityksiä. Tällöin merkityksenanto kohdistuu yksityisten toimijoiden tapaan toimia markkinoilla. Lisäksi merkityksenannon kohdistuessa suoraan palveluntuottajiin, ne vaikuttaisivat olevan myös vääränlaisia. Palveluntuottajat kasvavat ja keskittyvät, *eikä se mikään hyvä asia ole*. Palveluntuottajaverkostossa tapahtuu muutoksia, mutta se ei vaikuttaisi olevan lainkaan yhdentekevää, millaisia nämä muutokset ovat:

[Y]hä enemmän tulee näitä firmoja, ja yhä enemmän tulee näitä monikansallisia yrityksiä. Jolloin tietysti se tuntuu siltä että se karkaa täältä paikallistasolta - - .

Yllä olevan lainauksen perusteella palveluntuotanto *karkaa* paikallistasolta. Karkaaminen viittaa siihen, ettei tuottajakentällä tapahtuva muutoskehitys ole kunnan näkökulmasta lainkaan suotuisa. Yllä olevassa lainauksessa palveluntuotannon paikallisuus näyttäytyy tavoiteltavalta, jolloin tuottajien muuttuminen *monikansalliseksi* näyttäytyy epätoivottavana kehityksenä. Yhtäältä paikallisuuden ja monikansallisuuden kahtiajako voi viitata palveluntuottajan kokoon. Toisaalta paikallisuus voi viitata tosiasiallisesti paikkakuntalaisiin tuottajiin, joilla lainauksen perusteella suotaisiin olevan palveluiden tuotantomahdollisuus. Tällöin hankintoihin liitetään selkeä paikalliselinkeinopoliittinen tavoite. Elinkeinopoliittiset tavoitteet myönnetään myös aivan suoraan:

[K]aupungin strategian mukaan ja ajatellen meidän, elinkeinopoliittista ohjelmaa niin kyllä meidän pitäisi pitää tätä pienyrittäjyyttäkin paikkakunnalla. Nimittäin silloin kun meillä on isoja toimijoita ja siellä on useita kymmeniä paikkoja käytettävissä ja niin edelleen niin, tietysti meillä on pitkähköt sopimukset ja sopimuksenirtisanomisajat, mutta on niissä aina myös oma riskinsä. Et jos tulee jotain ja jatkuvuus ei toimikaan.

Yllä olevien lainauksien perusteella palveluntuotannon tarkoituksena ei siis selkeästikään ole ainoastaan tyydyttää kunnan hankintatarvetta, vaan palveluhankinnat saavat myös muunlaisia merkityksiä. Toisaalta yllä olevassa lainauksessa toistuu jako pieniin ja suuriin toimijoihin, joista selkeästi pienempiin toimijoihin liitetään turvallisuus- ja jatkuvuusmerkityksiä. Tämä selittynee ainakin sillä, että tuotannon ollessa yhden suuren tuottajan sijasta monella pienellä kunta ei ole niin riippuvainen yhdestä tuottajasta eikä tällöin myöskään haavoittuvainen, jos tuottajakentässä tapahtuu muutoksia. Kuten olen jo aikaisemmin epäillyt, myös sillä vaikuttaisi olevan väliä, onko tuottaja yritysmuotoinen vai järjestömuotoinen toimija:

[J]os mun pitäisi arvailla kuinka tässä tulee käymään, niin järjestöt katoaa ja pienet palveluntuottajat katoaa. Mutta tämä on, pitkän aikavälin, ei välttämättä niin myönteinen visio kyllä.

Yllä olevassa lainauksessa siis epäillään tuotannon keskittyvän ja toimijoiden muuttuvan suuremmiksi, mitä ei pidetä miellyttävänä tulevaisuuden skenaariona. Lainauksen perusteella vaikuttaakin, että pienet ja voittoa tavoittelemattomat toimijat ovat kunnan näkökulmasta kaikkein toivotuimpia.

Tuotantoa kohdistetaan siis markkinoille ja yksityinen tuotanto koetaan tärkeäksi, mutta samalla tämä on riski ja uhka. Toisaalta tuottajien keskittymis- ja kasvamiskehitystä ei pidetä suotuisana. Voidaanko tämän aineiston perusteella väittää, että merkityksenanto riippuu ennen kaikkea siitä, viitataanko järjestötoimintaan vai yritystoimintaan? Kun kriittistä merkityksenantoa liitettiin hankintalain tapaan rajoittaa kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välistä yhteistyötä, aineistossa puhuttiin järjestöistä, mutta ei yrityksistä. Kuinka paljon yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuva merkityksenanto kohdistuu tosiasiasa pelkkiin yrityksiin? Markkinoita kohtaan osoitettu kritiikki kohdistuu yhtäältä siihen, että markkinoilla on liian vähän kilpailua. Lisäksi kritiikki kohdistuu siihen, miten yksityiset palveluntuottajat toimivat ja minkäkokoisia ne ovat. Tämän aineiston perusteella vaikuttaisikin siltä, että sillä on hyvin paljon väliä, millaisia tuottajia kuntien ulkoistetussa palveluntuotannossa on.

Markkinoita kommentoiva puhe herättää lisäksi kysymyksen, mielletäänkö markkinat vain yritysten toimintakentäksi? Järjestöistä ja säätiöistä puhutaan niiden oikeilla nimillä, jolloin on mahdollista, että palveluntuottajan käsitteellä viitattaisiin pelkkiin yrityksiin. Voi siis olla, ettei järjestöjä ja säätiöitä mielletä markkinatoimijoiksi huolimatta siitä, että hankintalain mukaan järjestöt ja yritykset ovat lähtökohtaisesti tasaveroisia kilpailijoita palveluhankinnoissa. Tämä voi johtua siitä, että perinteisesti järjestöt ja säätiöt ovat olleet voittoa tavoittelemattomia toimijoita, kun taas yritysten, ja erityisesti osakeyhtiöiden, keskeisimpänä tavoitteena on tuottaa omistajilleen voittoa, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä (Osakeyhtiölaki 624/ 2006). Vaikuttaisin siltä, että viranhaltijat mieltävät toimijoiden kuuluvan julkiseen, yksityiseen ja kolmanteen sektoriin, vaikka esimerkiksi hankintalaki tunnistaa ainoastaan jaon julkiseen sektoriin sekä yksityiseen sektoriin, johon myös järjestöt kuuluvat.

Kriittisessä diskurssissa markkinat eivät vaikuta mahdollistavan kunnille mieleisiä tuottajia. Onko kyse tosiaan siitä, että markkinoilla ole tarpeeksi toimintaa, jotta todellista kilpailua pääsisi syntymään? Vai onko kyse pikemminkin siitä, että kunta haluaisi vaikuttaa enemmän siihen, millaisia toimijoita sen palveluntuottajiksi valikoituu? Hankintalain puitteissahan kunta ei pääse tähän seikkaan vaikuttamaan, ainakaan suoraan. Jos markkinat eivät mahdollista kunnalle oikeanlaisia tuottajia, onko kunnilla keinoja vaikuttaa siihen, millaisia palveluntuottajia kunnan tuottajiksi valikoituu? Tarkastelen tätä kysymystä jäljempänä sopeutumisen diskurssia käsittelevässä luvussa.

6.1.4 Kriittisen merkityksenannon tuottama ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta

Stuart Hallin (1999, 105) mukaan diskurssit ovat tapoja esittää hankintalaki sekä sen mukaiset menettelyt ja tuottaa niistä merkityksellistä tietoa. Diskurssien muodostama tieto vaikuttaa sosiaalisiin käytäntöihin, minkä vuoksi diskursseilla on todellisia seurauksia. Hankintojen osalta näiden seurausten voidaan olettaa konkretisoituvan kuntien hankintatoiminnassa ja -käytännöissä. Tämän vuoksi olen kiinnostunut siitä, millainen ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta muodostuu aineiston perusteella. Esimerkiksi, minkälaisia merkityksiä hankintaprosesseihin liitetään: muodostuuko aineistosta kuva esimerkiksi toimivista hankintakäytännöistä, vai rakennetaanko hankintaprosesseille joi-
tain muita merkityksiä? Fredriksson kumppaneineen (2009, 119–120) havaitsi hankintoja koskevan puhunnan olevan hyvin ongelmakeskeistä. Kriittisen diskurssin muodostama kuva kuntien hankintaprosesseista vahvistaakin tuota aikaisemman tutkimuksen havaitsemaa puhumisen tapaa. Esittelen tässä luvussa tulkintojani seurauksista, joita kriittisen diskurssin tapa esittää hankintalaki sekä sen mukaiset toimintatavat tuottaa. Tarkastelen tässä luvussa sitä, minkälaisesta näkökulmasta hankintalaki kriittisessä diskurssissa kerrotaan ja minkälainen kuva siitä rakennetaan.

Kriittisessä diskurssissa hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin, ennen kaikkea kilpailuttamiseen, liitetään merkityksiä, jotka esittävät hankintalain kuntien toiminnan estäjänä, pilaa-jana ja mahdollisuuksien poistajana. Hankintalaki näyttäytyy myös jonain, josta haluttaisiin eroon tai jonka haluttaisiin olevan toisenlainen kuin nykyään. Lisäksi järjestöt vaikuttavat ikään kuin hankintalain ja kilpailuttamisen uhriksi jääneiltä toimijoilta, joiden toimintamahdollisuudet ovat olen-naisesti heikentyneet hankintalain ja kilpailuttamisvelvollisuuden myötä. Myös kunta näyttäytyy ikään kuin hankintalain uhrina silloin, kun se joutuu toimimaan vastoin tahtoaan tai silloin, kun se ei pysty puolustautumaan riskialttiita markkinoita vastaan. Ulkoistamisia kuitenkin perustellaan nii-den välttämättömyydellä, eli ulkoistaminen osataan legitimoida taitavasti. Kriittisen diskurssin pe-rusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, ettei kunnilla aina ole keinoja markkinoilla toimimiseen. Tämän voidaan ajatella olevan yksityisten palveluntuottajien näkökulmasta positiivinen seikka. Kun kunta vaikuttaa olevan yksityisen palveluntuottajan armoilla, niin tuottajalla on tällöin välttämättä sille hyödyllistä valtaa. Toisaalta aineistossa ilmaistu suosimishalu kohdistuu ennen kaikkea järjestöihin ja säätiöihin. Tämän voidaan ajatella tarkoittavan ainakin jossain määrin sitä, että ilman kilpailutta-misvelvollisuutta kuntien suosiminen kohdistuisi yritysten sijaan järjestöihin. Tällöin hankintalaista hyötyvät yksityiset toimijat ovat nimenomaisesti yrityksiä. Hankintoihin kytetään myös paikal-

liselinkeinopoliittisia tavoitteita, eli niihin liitetään myös muita merkityksiä kuin hankintatarpeen tyydyttäminen.

Olen jakanut kriittisen diskurssin alalukuihin, joissa hankintalaki näyttäytyy ensinnäkin kuntien valinnanvapauden rajoittajana, toiseksi kuntien yhteistoiminnan hankaloittajana ja kolmanneksi kuntien markkinoille pakottajana. Nämä näkökulmat sekä niiden perusteella muodostuva ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta rakentaa hankintalaista hyvin rajoittavan ja estävän hankintatoiminnan viitekehysten. Kriittisen diskurssin muodostamassa ymmärryksessä hankintalaki estää kuntien ja palveluntuottajien välisen yhteistoiminnan sekä toisaalta hankaloittaa myös kuntien välistä toimintaa. Lisäksi markkinat, joilla kunnat kilpailuttaessaan toimivat, näyttäytyvät riskialttiina toimintaympäristönä eivätkä mahdollista kunnalle mieleisiä tuottajia. Kriittisen diskurssin muodostama ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta ei kuitenkaan ole kokonainen kuvaus siitä, millä tavoin hankintalaki vaikuttaa kuntien hankintatoimintaan. Kriittisen diskurssin lisäksi aineistossa tuodaan esiin monenlaista puhuntaa, joka ilmentää mukautumista vallitseviin hankintaolosuhteisiin. Mukautuneen merkityksenannon perusteella hankintalain voidaan sanoa mahdollistavan myös toimivaa, mielekästä ja onnistunutta kunnallista hankintatoimintaa. Esittelen tätä merkityksenantoa seuraavassa *sopeutumisen diskurssia* esittelevässä luvussa.

6.2 Sopeutumisen diskurssi

Sopeutumisen diskurssiin kuulumisen perusteeksi olen ottanut jonkinlaisen hyväksyntää tai mukautuneisuutta osoittavan merkityksenannon hankintalakia tai sen mukaisia menettelyjä kohtaan. Mukautumisella tarkoitan yhtäältä sitä, että aineistossa kuvaillaan jonkinlaista oppimista, sopeutumista tai tottumista hankintalakiin ja sen edellyttämiin menettelyihin. Mukautuneessa puheessa kuvaillaan esimerkiksi tapoja, joiden avulla kunta on oppinut käyttämään hankintalain mukaisia menettelyjä paremmin eli kunnan hankintaosaaminen on lisääntynyt. Toisaalta olen tunnistanut sopeutumiseksi myös puheen, jossa kuvaillaan erilaisia laillisia keinoja, joiden avulla hankintalakia on mahdollista välttää. Lisäksi aineistossa on jonkun verran myös hankintalain hyväksyvää puhetta. Hyväksyvässä puheessa hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään positiivisia merkityksiä ja hankintalaki näyttäytyy kunnille toimivia käytäntöjä mahdollistavana viitekehysenä.

6.2.1 Puitejärjestely hankintalakiin sopeutumisen mahdollistajana

Aineistossa puhutaan yhdestä menettelystä, johon liitetään pelkkiä positiivisia merkityksiä. Tämä menettely on puitejärjestely. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa kilpailutuksen perusteella voidaan sopia yhden tai useamman palveluntuottajan kanssa puitejärjestelyn aikana tehtävistä hankinnoista. Palveluntuottajien kanssa tehdään puitesopimuksia. Hankintayksikkö tekee usein suoraan hankintoja puitejärjestelyssä olevilta tuottajilta. Puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta, ellei hankinnan kohde välttämättä edellytä järjestelyltä pidempää kestoaikaa. Käytännössä puitesopimus toimii palveluntuotannossa yleensä siten, että kunta kilpailuttaa palveluntuotannon normaalisti hankintalain mukaisesti ja solmii puitesopimuksen yhden tai useamman palveluntuottajan kanssa. Palveluntarpeen ilmennyttyä kunta valitsee tuottajien joukosta parhaiten soveltuvan palvelun. (Kalima 2007, 126–148.) Puitesopimuksen keskeisenä elementtinä on siis se, ettei hankintaa tehdä sopimuksentekohetkellä, vaan puitejärjestelyn aikana hankintayksikkö voi tehdä useita pieniä hankintoja.

Puitejärjestelyä kuvaillaan hyväksi tavaksi kilpailuttaa, ja sen esitetään mahdollistavan monenlaisia kunnan näkökulmasta mielekkäitä toimintatapoja. Puitejärjestely mahdollistaa haastateltavien mukaan paikallisten, pienten sekä useiden tuottajien yhtä aikaisen käyttämisen, sen nähdään turvaavan palvelun saannin sekä olevan myös tuottajien näkökulmasta hyvä kilpailuttamisen muoto. Sen katsotaan turvaavan palvelun pitkäjänteisyys sekä sen ilmaistaan myös mahdollistavan toistaiseksi voimassa olevat sopimukset. Sen sanotaan myös *antavan kunnalle mahdollisuuden*. Mahdollisuuden kenties palveluntuottajien valikoimiseen? Puitejärjestelyä koskevat kommentoinnit liittyvät valtaosin siihen, minkälaisia tuottajia koskevia valintoja kunnissa voidaan tehdä:

[T]äällä on tehty mun mielestä hyvällä tavalla ne kilpailutukset, meillä on puitesopimuksia, jolloin me ostamme useammalta palveluntuottajalta, eli tavallaan silloin paikallisetkin pääsee siihen kiinni. Eli meillä on tietty arsenaali palveluntuottajia, joille me aina soitetaan, onko paikka, ja sitten ostetaan. Et me ei olla yhden kortin varassa. Ja se on kunnalle hyvä, se on palvelunsaannin turvaamisen näkökulmasta järkevää. Se on palvelun tuottajille hyvä, he pystyy pitkäjänteisempään toimintaan, koska he eivät ole sen sopimuskauden varassa.

Yllä olevassa lainauksessa tuodaan ilmi monenlaisia tavoitteita, joita virkamies liittää hankintoihin. Hyvän kilpailutuksen ominaisuutena on ensinnäkin mahdollisuus paikallisten palveluntuottajien

käyttämiseen. Hankinnoilla on lainauksen perusteella siis paikalliselinkeinopoliittisia tavoitteita, jotka puitejärjestely mahdollistaa. Toisekseen hyvän kilpailutuksen ominaisuutena on palveluntuotannon pitkäjänteisempi toiminta, jonka myös puitejärjestely mahdollistaa. Tämä esitetään puitejärjestelyn hyvänä ominaisuutena erityisesti palveluntuottajan näkökulmasta. Näiden lisäksi hyvän kilpailutuksen ominaisuuksiksi mainitaan palveluntuottajien suuri määrä. Tämän kuvaillaan varmistavan palvelujen saannin.

Seuraavassa katkelmassa puitejärjestelyä koskeva kommentointi jatkuu:

[M]e ollaan käytetty nyt aika lailla puitejärjestelyjä ja sehän antaa kaupungille aikamoisen mahdollisuuden siihen että ostetaan tarpeen mukaan ja voidaan huomioida asiakkaiden hoidon jatkuvuutta ja niin edelleen. Että se on osoittautunut ihan hyväksi järjestelmäksi.

Puitejärjestelyllä kunta voi tietyin rajoituksin valita sopivimman tuottajan niiden palveluntuottajien joukosta, jotka se on hyväksynyt tuottajiksi. Puitejärjestely mahdollistaa sopimussuhteen useisiin palveluntuottajiin ja se mahdollistaa ainakin periaatteen tasolla asiakas- tai potilaskohtaisen harkinnan. Suhtautuminen puitejärjestelyyn kertoo omaa tarinaansa valinnanvapauden tärkeydestä palvelujen järjestämisessä. Onko niin, että tuottajan valikoiminen on tärkeää ainoastaan palvelun tarvitsijan kannalta? Vai onko kunnalla myös muunlaisia intressejä palveluntuottajan valitsemiseen? Aina-kin paikalliselinkeinopoliittisesta näkökulmasta tällainen intressi voisi kunnalla olla. Puitejärjestelyn paikalliselinkeinopoliittisia tavoitteita tukee ainakin seuraava lainaus:

[T]ää puitejärjestelmä mun mielestä on yksi, mikä ehkä jonkun verran edistää markkinoiden toimivuutta ja sitä, että siellä on mahdollisuus pienenkin yrittäjän tulla siihen ringiin.

Yllä olevassa lainauksessa puitejärjestelyä ei kehuta ainoastaan siitä näkökulmasta, että se parantaa pienen tuottajan mahdollisuuksia kilpailutuksissa. Puitejärjestelyä kehutaan myös, koska se *edistää markkinoiden toimivuutta*. Jos puitejärjestely mahdollistaa kunnalle suuremman valinnanvapauden sen suhteen, millaisia tuottajia se käyttää, millä tavoin tämä edistää markkinoiden toimivuutta? Eikö markkinoiden hyvää toimivuutta ole pikemminkin se, että kunnalle valikoituisi kilpailun kautta kaikkein edullisin ja tehokkain tuottaja, vaikka se saattaisi tarkoittaa tuotannon keskittymistä? Koska tässä kommentissa markkinoiden toimivuus rinnastetaan pienten tuottajien mahdollisuuksiin, vaikuttaisi siltä, että markkinoiden toimivuus viittaavan nimenomaisesti tilanteeseen, jossa tuottajia on mahdollisimman paljon. Tällöin ne luonnollisesti ovat myös suhteellisen pieniä.

Puitejärjestely on mielenkiintoinen hankintamuoto, koska sen tasapuolisuutta on paljon vaikeampaa valvoa kuin perinteisessä kilpailutuksessa, jossa palveluntuottajaksi valikoituu yleensä vain yksi taho. Hankintalain mukaan ”puitejärjestelyä ei saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla”. Puitejärjestelystä on kuitenkin helppoa tunnistaa mahdollisuus palveluntuottajien suosimiseksi jostain muusta syystä kuin asiakkaan tarpeen näkökulmasta. Onkin mielenkiintoinen kysymys, kuinka paljon kunta käyttää puitejärjestelyä suosiakseen tietoisesti joitain palveluntuottajia, erityisesti kun halukkuutta sellaiseen vaikuttaisi esiintyvän. Puitesopimusten tasapuolisuutta voisi mahdollisesti tutkia esimerkiksi selvittämällä, kuinka puitejärjestelyn perusteella tehtyjä hankintoja käytännössä tehdään: jakautuvatko ostot tasaisesti kaikkien tuottajien kesken, vai painottuvatko samankaltaisten asiakasryhmien palveluostot jollain tavalla.

Puitejärjestely kertoo myös siitä, ettei hankintalaki kritiikistä huolimatta rajoita kaikkea kunnan valinnanvapautta hankinnoissa. Ilmiö on mielenkiintoinen: hankintalain tarkoituksena on ”turvata yksityisten yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota - - palveluita”, mutta hankintalain ainoaksi pelkkää positiivista merkityksenantoa herättäväksi menettelyksi nousee se, jonka turvin kunnalla on edes jonkinlaista vaikutusvaltaa siihen, kuka palveluntuottajaksi valikoituu.

Kuntien suhtautuminen puitejärjestelyyn ei ole kiinnostava ainoastaan hankintalain toteutumisen näkökulmasta, vaan puitejärjestely on myös sosiaalipoliittisesti kiinnostava hankintamenettely. Puitejärjestelyä kommentoivassa puheessa tuodaan välillä melko selkeästikin ilmi, että hankinnoilla on muun muassa paikalliselinkeinopoliittisia tavoitteita. Yhtäältä tämä ei välttämättä ole aina asiakkaan näkökulmasta tai kustannusten hallinnan näkökulmasta paras mahdollinen motiivi hankintavälinnoille. Toisaalta tämä asettaa Kaliman ja kumppaneiden (2007, 18–19) tarkoittaman asennemuutoksen kyseenalaiseksi: heidän mukaansa kunnissa on tarvittu asennemuutosta pois paikallisten tuottajien suosimisen perinteestä. Yhtäältä kysyn, onko tällaista asennemuutosta tapahtunut, ainakaan vanhuspalveluissa tai laajemmin sosiaali- ja terveystaloudissa? Toisaalta kysyn, miksi tällaista asennemuutosta edes pitäisi tapahtua. Miksi kunta ei saisi tavoitella ensisijaisesti esimerkiksi sitä, että paikallinen väestö voi saada palvelunsa pitkäjänteisesti tai paikallisilta palveluntuottajilta? Sosiaalipoliittisesti pitkäjänteisen tai paikallisen tuotannon tukeminen on aivan relevantti tavoite, varsinkin kun vanhuspalveluiden kilpailuttamisen kustannushyötyjä ei ole yksiselitteisesti pystytty osoittamaan.

6.2.2 Osaamisen lisääntyminen hankintalakiin sopeutumisen keinona

Aineistossa puhutaan sekä kunnan oman hankintaosaamisen kehittymisestä että erilaisista keinoista, joilla yksityistä tuotantoa pystytään hyödyntämään ilman hankintalain velvoittavuutta. Puhuttaessa kunnan oman hankintaosaamisen lisääntymisestä myös hankintalakiin liitetään hyväksyntää:

Se [hankintalaki] antaa mahdollisuuden toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin, se antaa mahdollisuuden - - huomioida tämmöistä asiakasnäkökulmaa ja hoidon jatkuvuutta ja tämän tyyppisiä asioita. [E]hkä alkuun kun tää tuli, niin - - sen annettiin rajata enemmänkin kun mitä se tosi asiallisesti on.

Edellä olevassa lainauksessa tuodaan siis esiin, että hankintalain on aikaisemmin annettu rajoittaa kunnan toimintaa mahdollisesti enemmän, mitä sen tosiasiallisesti olisi tarvinnut sitä rajoittaa. Lainaus kertoo siis kunnan oman hankintaosaamisen lisääntymisestä. Kokemus kunnan oman hankintaosaamisen lisääntymisestä liittyy myös hankintalakiin merkityksen sen mahdollistavuudesta. Yllä olevan lainauksen perusteella on siis mahdollista ajatella, että hankintalain rajoittavuus johtuu ainakin joiltain osin kunnan oman hankintaosaamisen puutteesta. Yllä olevassa lainauksessa myönteinen merkitys liittyy ennen kaikkea pitkiin sopimuksiin ja hoidon jatkuvuuteen. Lainauksen perusteella hankintalain menettelyvalikoimasta on siis löydetty kunnan tarpeisiin soveltuvia toimintatapoja.

Kunnan varsinaisen hankintaosaamisen lisääntymistä kuvastavan puhunnan lisäksi aineistossa on paljon puhetta, joka kommentoi erilaisia kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välisiä järjestelyitä. Kommentoidut järjestelyt ovat sellaisia, ettei niihin ole sovellettu hankintalakia. Tämän puhunnan perusteella kunnissa osataan vaikuttaa siihen, keiden tuottajien kanssa yhteistyötä tehdään. Yhtäältä kyse on keinoista, joita aineistossa kuvaillaan ja joilla pystytään faktisesti vaikuttamaan tuotajasuhteisiin. Toisaalta kyse on puhunnasta, jossa tämä pyrkimys tuodaan suoraan esiin. Seuraavassa sitaatissa viitataan tuotantoon, joka on muuttumassa kilpailuttamisvelvollisuuden vuoksi:

[S]äätiö on tällä hetkellä vielä palveluntuottajana [mutta] hankintalain takia käytännössä se tuotanto loppuu heillä, eli me emme voi enää ostaa heiltä suoraan, vaan se pitäisi kilpailuttaa ja kaikki totesivat, että siinä ei [ole] järkeä. Siinä on säätiölle uusi ikään kuin missio - -

Yllä olevassa lainauksessa palveluntuottajana toimineelle säätiölle on siis tarjottu uudenlainen *missio* sen jälkeen, kun vanha palveluntuotanto on täytynyt alkaa kilpailuttaa. Käytännössä tämä missio on mahdollistettu siten, että kunta ja säätiö ovat yhdessä sopineet järjestelystä, jossa säätiö rakennuttaa toimitiloja, jotka kunta vuokraa käyttöönsä. Koska vuokrasopimukset eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan, tämänkaltainen sopimusjärjestely kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä on mahdollinen. Tällöin siis sekä säätiön toiminta että kunnan ja säätiön välinen yhteistyö voi jatkua.

Edellä olevassa lainauksessa viitatus säätiön tuottama asumispalvelu on haastattelun mukaan tarkoitus muuntaa perhehoidoksi. Perhehoitoa voidaan järjestää kahdella tapaa. Joko perhehoito voidaan toteuttaa siten, että kunta solmii toimeksiantosopimuksen yksityisen perhehoitajan kanssa. Tällöin hoidettava sijoitetaan yksityiseen kotiin ja perhehoitaja saa tuottamastaan hoivasta korvauksen. Vaihtoehtoisesti kunta voi solmia perhehoitosopimuksen ammatillisen perhehoitolaitoksen kanssa. Ammatillisen perhekodin ylläpitämiseen tarvitaan aluehallintoviraston lupa. Molemmat perhehoidon muodot ovat toimeksiantosuhteisia, ja hankintalaista yleistyneen tulkintakäytännön mukaan työsuhteet eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Tällöin perhehoitoa ei tarvitse kilpailuttaa. (THL 2014a; THL 2014b.)

Toisin sanoen, kun palvelu olisi täytynyt kilpailuttaa, kunta ja tuottaja ovat organisoineet palvelun uudelleen yllä kuvatulla vuokraus- ja perhehoitojärjestelyllä. On myös mahdollista, että palveluiden asiakaskunta pysyy samana. Joka tapauksessa, kun hoito järjestetään yllä kuvatulla tavalla perhehoitona, kunnan ei tarvitse kilpailuttaa palvelua. Toisaalta kyseessä ei ole myöskään palveluntuotannon ottaminen omaksi tuotannoksi, vaan perhehoidon tapauksessa kyseessä on yksityisten henkilöiden toteuttama hoito ja hoiva. Lisäksi kunta voi ylläpitää vanhaa tuottajasuhdettaan. Järjestelyllä kuvaillaan olevan myös taloudellinen intressi:

[S]äätiö on siinä mielessä hyvä olla siinä mukana koska, he saa ARA-tuet siihen.

Yllä olevan lainauksen mukaan kunnassa on siis osattu yhtäältä hyödyntää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää toimintatapaa tuotannon järjestämisessä. Kumppanuussuhde on myös mahdollistanut valtion taloudellisen tuen ARA-tukien muodossa. Yllä olevissa lainauksissa huomio kiinnittyy myös tuottajan statukseen, joka on säätiö. Säätiöt luetaan yleensä osaksi kolmatta sektoria ja kansalaisjärjestökenttää. Perinteisesti kansalaisjärjestöt ovat olleet yleishyödyllisiä toimijoita, jotka eivät pyri muodostamaan toiminnan osallisille taloudellista etua. (Ojala 2010.) Tämä vahvis-

taa aikaisemmin tekemääni olettaa siitä, että kunnissa suhtaudutaan eri tavoin yritysmuotoisiin ja muihin palveluntuottajiin.

Aineistossa ei ainoastaan kuvailla erilaisia järjestelyjä ja toimintatapoja, joilla tuottajien valikoitumiseen pystytään vaikuttamaan. Aineistossa myös ilmaistaan tietoisia pyrkimyksiä vaikuttaa siihen, keitä tuottajiksi valikoituu:

Merkkejä [keskittymisestä] on, ja oikeesti meidän pitää vähän seurata sitä ja yrittää nyt tulevilla kilpailutuksella nimenomaan vahvistaa sitä, että meillä säilyisi siellä monia toimijoita - -.

[K]un me tehdään näitä tarjous-, tai kilpailutuksia ja muuta niin, koko ajanhan me pyritään miettimään, että miten me voidaan myös, tavallaan edesauttaa että säilyisi tällainen heterogeeninen, tuottajakunta - -.

Yllä olevissa lainauksissa tuodaan ilmi, että kunnalla on tosiasiallisesti intressejä vaikuttaa siihen, millainen tuottajakenttä kilpailutuksissa syntyy. Ylemmässä lainauksessa tavoitellaan sitä, että tuottajia säilyisi useita. Tuottajien määrään onkin mahdollista vaikuttaa esimerkiksi siten, että hankinnat toteutetaan pieninä kokonaisuuksina. Tällöin on mahdollista, että tuottajiksi valikoituu useita eri toimijoita¹³. Alemmassa lainauksessa puhutaan tuottajakentän *heterogeenisuudesta*. Tällä voidaan viitata esimerkiksi tuottajien kokoon tai vaikka yhteisömuotoon¹⁴. Helpoimmin lainaus on kuitenkin tulkittavissa siten, ettei yksityisen tuottajakunnan haluta keskittyvän liikaa, vaan tuottajiksi halutaan useita erilaisia toimijoita. Tämä on järkevä tulkinta erityisesti markkinoita kritisoivan puheen näkökulmasta. Mikäli kunnat ovat aidosti joissain tilanteissa yksityisten tuottajien armoilla, tuntuukin luontealta, että kunnissa pyritään huolehtimaan tuottajien riittävästä määrästä. Tästä näkökulmasta onkin siis järkevää, että kunta pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei tuotanto keskity ja näin yksi tuottaja saa liian suurta valtaa kunnan palveluntuotannossa.

Aineistossa kuvaillaan myös menettelyä, jossa kunta ei osta palvelua, vaan tukee järjestön toimintaa avustuksin. Tällöin kunta käyttää järjestön tarjoamia palveluja avustusten vastalahjana:

¹³ Olkoonkin, että on tietenkin mahdollista, että yksi toimija voittaa kaikki pienet kilpailutukset, jolloin tuotanto keskittyy.

¹⁴ Eli siihen, onko toimija esimerkiksi yritys tai järjestö.

[M] meil on joitain yhteistyösopimuksia järjestöjen kanssa - - ja varataan tietty määräraha avustuksina vaikka vuokratukustannuksiin tai johonkin muuhun, elikkä se toimii tämän tyyppisesti.

Yllä olevassa lainauksessa kuvailtu menettely saattaa olla hankintalain vastainen. Pekkala ja Pohjonen (2012, 23) tuovat esiin, ettei hankintalakia voida kiertää nimeämällä tuottajan kanssa tehty sopimus tukipäätökseksi. Mikäli siis avustuksen tosiasiallinen tarkoitus on saada kunnan jäsenille palveluja, voi kyseessä olla hankintalain tarkoittama palveluhankinta. Tällöin menettely olisi siis hankintalain vastainen. Tosin, yllä olevassa sitaatissa voidaan viitata myös siihen, että kunta vuokraa järjestöiltä tiloja avustusmielessä. Koska vuokrasopimukset eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan, olisi tämänkaltaisen järjestön tukemisen tapa laillinen. Tämä herättää kuitenkin kysymyksen: mikäli lainauksen tarkoittama avustustoiminta kohdistuu nimenomaisesti vuokrasopimuksiin, johtuuko järjestely ensisijaisesti kunnan vuokraustarpeen tyydyttämisestä vai järjestön tarkoituksellisesta tukemisesta? Oli kyse kummasta tilanteesta tahansa, vahvaa halukkuutta yhteistyöhön järjestön kanssa kunnassa kuitenkin esiintyy.

Hankintayksiköiden tekemät vuokrasopimukset eivät siis kuulu hankintalain soveltamisalaan. Tällöin kunta voi vuokrata kiinteistöjä käyttöönsä vapaasti. Eräässä kunnassa palveluntuotantoa ei haluttu kilpailuttaa, vaan edellinen tuottaja jäi kiinteistön vuokraajaksi ja palveluntuotanto siirrettiin kunnan omaksi toiminnaksi:

[S]äätiö jää kiinteistöomistajaksi. Ja sitten [kunnan omistamalle osakeyhtiölle] siirretään palveluntuotanto ja - - kaupunki omistaa osakkeet sataprosenttisesti. Niin silloin voidaan tehdä in-house-hankinta eli ei tarvitse kilpailuttaa.

Yllä olevassa lainauksessa kuvaillaan yhdenlaista yhteistyömahdollisuutta kunnan ja yksityisen toimijan välillä. Koska vuokrasopimukset eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan, kunta voi toteuttaa yhteistyötä tuttujen toimijoiden kanssa vuokraamalla heiltä kiinteistöt. Näihin kiinteistöihin palveluntuotanto voidaan kilpailuttaa tai tuottaa omana toimintana, kuten yllä. Yllä oleva lainaus kertoneekin jotain kunnan ja tuottajan välisestä kumppanuudesta, jossa yhteistyösuhde vanhaan toimijaan on haluttu säilyttää kilpailuttamisvelvollisuudesta huolimatta. Toimitilojen vuokraaminen onkin selkeästi käytössä oleva keino, jolla kunta pystyy ylläpitämään olemassa olevaa tuottajayhteistyötä kilpailuttamisvelvollisuudesta huolimatta.

Aineistossa kuvaillaan siis erilaisia tapoja, joiden avulla kunta pystyy vaikuttamaan siihen, keiden yksityisten toimijoiden kanssa yhteistyötä tehdään. Tämä kytkeytyy valinnanvapauden teemaan: vaikuttaa siltä, että kunnissa arvostetaan valinnanvapautta sen suhteen, keneltä ostetaan ja millä edellytyksin, ja kunnissa pyritään tähän aktiivisesti myös vaikuttamaan. Toisin sanoen, kunnissa osataan kiertää hankintalain velvoittavuutta organisoimalla palveluntuotantoa siten, että kunnan valinnanvapaus tuottajan suhteen säilyy, ainakin osittain.

6.2.3 Sopeutuminen toimintaan markkinoilla

Aineistossa kuvaillaan toimintakäytäntöjä, joiden avulla hankintatoiminta on saatu sujuvaksi ja toimivaksi. Aineistossa myös perustellaan ja legitimoidaan ulkoistuksia. Palvelujen ulkoistamista perustellaan argumentein, joiden mukaan ulkoistaminen itsessään on tehnyt kunnan toiminnasta aikaisempaa sujuvampaa.

Kriittisessä diskurssissa kritisoidaan markkinoiden ja yksityisten palveluntuottajien toimintaa. Kriittisessä diskurssissa markkinat näyttäytyivät haastavana palveluhankintojen ympäristönä. Kriittisen diskurssin kuvaus markkinoista ei kuitenkaan kerro kokonaista kuvaa siitä, millaista merkityksenantoa markkinoihin aineistossa liitetään. Aineistosta löytyy myös puhuntaa, jonka mukaan markkinat toimivat, tarjontaa on riittävästi ja kunnan on mahdollista saada ulkoistuksilla kustannushyötyjä:

[O]n turhaa lähteä kaupungin investoimaan mihinkään kiinteistöihin, jos kunnassa on toimivat markkinat, ja meillä on toimivat markkinat tehostetussa palveluasumisessa.

Sen lisäksi, että yllä olevassa lainauksessa vakuutetaan markkinoiden toimivan, siinä myös legitimoidaan ulkoistukset taitavasti. *Kaupungin on turhaa lähteä investoimaan kiinteistöihin*, jos kerran markkinoiltakin on mahdollista hankkia palveluja. Aineistossa tuodaankin laajasti esiin kunnan haluttomuus investoida vanhuspalvelujen kiinteistöihin ja muuhun kiinteään palveluinfrastruktuuriin. Toisin sanoen, kunnissa mieluummin ulkoistetaan kuin investoidaan omaan toimintaan vanhuspalveluissa. Tätä legitimoidaan ennen kaikkea vanhentuvilla kiinteistöillä:

[M]eillä vielä tähän rakennemuutoksen rajuuteen vaikutti se, että meidän rakennuskanta on kovin vanhaa ja tarkoitukseen sopimatonta. Ja jopa sellaista, josta ei korjaamallaakaan olis saatu hyvää.

Yllä olevassa lainauksessa ulkoistamisesta muodostuu vaihtoehdoton ratkaisu. Investoimisen mahdollisuutta kokonaan uuteen rakennukseen ei tuoda lainkaan esiin, vaan vaihtoehtoina esitetään joko ulkoistaminen tai olemassa olevien rakennusten korjaaminen. Näistä jälkimmäinen esitetään ilmeisen epärationaalisena vaihtoehtona. Ulkoistamista legitimoidaan myös yksityisten palveluntuottajien toiminnalla:

Me kilpailutettiin meidän palvelu 2008 ja meille tuli paljon kiinnostusta yksityisiltä rakentaa [paikkakunnalle]. Mekin vähän seurattiin sitä rakennusintoa vähän silmät pyöreinä, et hei, mistä meinaatte nämä markkinat löytävänne. Mutta sitten kun me huomattiin, että tulee monia ja hyviä asumiseen perustuvia ympäristöjä, niin me siinä samassa luovuttiin myöskin omista toimimattomista vanhainkodeista - -.

Yllä olevassa lainauksessa siis yksityisten tuottajien toiminta ja aktiivisuus kuvataan keskeisimmäksi kunnan ulkoistamisen vaikuttimeksi. Lainauksen perusteella on mahdollista arvella, ettei kunta ehkä olisi ulkoistanut, jolleivät yksityiset tuottajat olisi toimineet paikkakunnalla niin aktiivisesti. Yksityisten toimijoiden aktiivisuuden kuvataan lainauksessa lisäksi kannustaneen kuntaa oman toiminnan lakkauttamiseen. Toisin sanoen, markkinoiden toimivuus kannusti kuntaa ulkoistamaan.

Yllä olevassa lainauksessa kunnassa kuvaillaan olleen ihmeissään yksityisten palveluntuottajien toiminnasta. Yksityisillä toimijoilla nähdäänkin olevan hyviä ominaisuuksia, joita ei julkisella ole:

[Yksityisten toimijoiden] nopeus reagoida ja nopeus tehdä, niin se on hyvä.

[T]osiasia on se, ettei innovaatiot meiltä tuu, meiltä ja tilaajilta. Että kyllä ne tulee tähän järjestelmään ihan muualta.

Ylemmässä sitaatissa yksityisen tuotannon eduksi lasketaan toiminnan ketteryys. Alemman sitaatin voidaan tulkita viittaavan yksityiseen tuotantoon, eli yksityinen tuotanto nähdään innovatiiviseksi. Yksityinen tuotanto mielletään aineistossa lisäksi julkista tuotantoa dynaamisemmaksi, ja se mahdollistaa myös julkisen toiminnan vertaiskehittämisen. Ei yksityinen tuotanto ole kuitenkaan täysin ylivertaista julkiseen verrattuna:

Se on strategista kehittämistä, niin mä en halua että sitä tekee joku firma, mä haluan, et se kehitymishyödyt tulee kaupungille, niin sen takia me otetaan [erään tuotantolaitoksen] operointi myöskin omiin käsiin.

Yllä olevassa lainauksessa julkinen tuotanto näyttäytyy yksityistä tuotantoa parempana siis silloin, kun palveluntuotannolle on asetettu muitakin tavoitteita, kuin välttämättömän hoidon tai hoivan toteuttaminen. Tällaista merkitystä toimintaan saatetaan liittää esimerkiksi silloin, kun toimintaa halutaan uudistaa ja kehittää.

Kriittisessä diskurssissa haaveiltiin yhteistyöstä ja kumppanuudesta. Kriittisessä diskurssissa vaikuttaa siltä, että hankintalaki estää kunnilta yhteistyön ja kumppanuuden mahdollisuuksia. Sopeutumisen diskurssissa kuitenkin vaikuttaisi siltä, että yhteistyön ja kumppanuuden keinoja on löydetty. Useissa haastatteluissa kuvaillaan, että kunnat ovat perustaneet erilaisia yhteistyöverkostoja yksityisten toimijoiden kanssa:

Kaupungin ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyöryhmä - - on informaatiokanava. Viime vuosina on aika iso rooli ollut hankintojen valmistelulla, että oikeastaan tämä vuosi ja viime vuosi keskittyttiin siihen, että yhteistyössä määriteltiin tilauksen sisältöä, minkälainen meidän tarjouspyyntö on, miten sitä kannattaa kehittää. Ja sitä vuoropuhelua että mikä on järkevää.

Yllä olevassa sitaatissa kuvaillaan yksityisten toimijoiden ja kunnan välistä toimintaa, jolla on monenlaista käytännön merkitystä. Lainauksen mukaan ryhmän tarkoituksena on välittää tietoa ja valmistella hankintoja yhdessä. Kuntien ja tuottajien välisiä yhteistyöryhmiä voidaan käyttää myös toimintaprosessien kehittämiseen:

Arkielämä on tällä hetkellä sitä, että tilaaja miettii rakennetta, prosesseja ja keneltä tilataan mitään palveluverkostoa. Sitten toimijoiden kanssa yhdessä mietitään niitä prosesseja, että meneekö ne oikein, tulppaantuuko tää jonnekin, onko meillä liikaa, onko meillä väärässä paikassa resursseja.

Yllä olevissa sitaateissa kommentoidaan kunnan ja tuottajien välistä vuorovaikutusta, joka luo kuvaa siitä, että kumppanuus on täysin mahdollista, hankintalaista huolimatta. Yhteistyö keskittyy yhtäältä toiminnan kehittämiseen ja toisaalta parempien hankintojen tekemiseen. Toimivia käytäntöjä osataan luoda myös kuntien keskinäisellä yhteistyöllä:

Jos ajatellaan aitoa kilpailua, niin palveluasumisessa sitä ei ole vielä. Eli me ollaan tähän asti melkein ostettu kaikki mikä on irti saatu. Eli - - me haettiin nimenomaan tällä - - seudullisella kilpailutuksella sitä, että me ei ruveta kunnat keskenään kilpailemaan niistä samoista paikoista.

Yllä olevassa sitaatissa kuvaillaan markkinatilannetta, jossa kunnat kokevat, että ostettavaa on liian vähän. Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on havaittu, että kilpailuttaminen koetaan hankalaksi erityisesti silloin, kun kilpailua koetaan olevan liian vähän. Tämänkaltaisissa tilanteissa markkinoiden vähyys onkin ollut peruste kunnan oman tuotannon kehittämiseksi. (Fredriksson et al. 2009, 119–120). Yllä olevassa lainauksessa markkinoiden heikkoon tilanteeseen on kuitenkin vastattu kuntien välisellä hankintayhteistyöllä. Lainauksen perusteella vaikuttaisikin siltä, että kunnilla on keinoja reagoida heikkoon markkinatilanteeseen myös muulla tavoin, kuin ottamalla palvelua takaisin kunnan omaksi toiminnaksi.

Huolimatta siitä, että kriittisessä diskurssissa hankintalaki kuvataan toiminnan vaikeuttajana, kunnat kuitenkin mieluummin ulkoistavat kuin investoivat itse tuotettuun palveluun. Tällöin kyse ei vaikuttaisikaan olevan pelkästään siitä, millä keinoin palvelut voitaisiin toteuttaa kaikkein käytännöllisimmin tai taloudellisimmin. Pikemminkin kyse vaikuttaisi olevan siitä, miten palvelut halutaan tuottaa. Kuitenkin 25 prosenttia kunnista on siirtänyt ulkoistettua toimintaa takaisin omaksi toiminnaksi palvelujen kustannusten tai laadun vuoksi (Keva 2012.) Monet kunnat ovatkin siis käytännössä havainneet, etteivät ulkoistamisen aina tuo tavoiteltuja kustannussäästöjä. Ulkoistamisilla täytyy tällöin olla kustannussäästöjen lisäksi myös muita motiiveja. Toimivien käytäntöjen diskurssissa on paljon vakuuttamista ja vasta-argumenttien ulossulkemista, mikä saa puhunnan vaikuttamaan ideologiselta. Vaikuttaisikin hieman siltä, ettei kunnan strategisten palveluntuotantovalintojen¹⁵ taustalla välttämättä aina ole pelkkä pragmatismi, vaan tuotantotapavalintojen taustalla on myös paljon ideologista merkityksenantoa. Saman havainnon ovat tehneet myös Fredriksson kumppaneineen (2009, 71), joiden mukaan kunnallispoliittikkojen poliittinen suuntautuminen vaikuttaa kilpailuttamista koskeviin asenteisiin.

¹⁵ eli siis valintojen siitä, tuotetaanko palvelu kunnan omana toimintana, ostopalveluna vai jotenkin muuten

6.2.4 Sopeutuneen merkityksenannon tuottama ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta

Sopeutumisen diskurssista löytyy hankintalain tai sen mukaisten menettelyjen hyväksyvää puhuntaa sekä hankintalain mukaisiin toimintatapoihin sopeutunutta puhuntaa. Hankintalakiin sopeutuminen näyttäytyy kolmella tavalla: yhtäältä kuntien hankintaosaaminen on lisääntynyt, minkä myötä hankintalaki näyttäytyy vähemmän rajoittavana. Toisaalta kunnissa osataan tehdä tuottajayhteistyötä tavoilla, joissa ei tarvitse soveltaa hankintalakia. Kunnissa osataan siis reagoida kriittisessä diskurssissa esiin nostettuihin hankintalain mukanaan tuomiin rajoituksiin. Kolmanneksi sopeutumisen diskurssissa on myös markkinamyönteistä puhuntaa. Kunnan toiminta vaikuttaa markkinoihin sopeutuneelta silloin, kun markkinoihin liitetään hyväksyvää tai muutoin positiivista merkityksenantoa. Näin on esimerkiksi silloin, kun markkinoiden koetaan toimivan – markkinoilla on siis kunnan näkökulmasta riittävästi toimijoita, jolloin kunnalla on mistä valita ja todennäköisesti hintakin pysyy tällöin kohtuullisempuna kuin heikon kilpailun tilanteessa. Lisäksi sopeutumisen diskurssissa yhteen hankintamenettelyyn, puitejärjestelyyn, liitetään pelkkää myönteistä merkityksenantoa. Tämän merkityksenannon perusteella hankintalaki ei siis ainoastaan rajoita ja estä kuntien hankintatoimintaa, vaan myös mahdollistaa kuntien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia toimintakäytäntöjä.

Sopeutuneessa diskurssissa muotoutuva ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta kertoo siitä, että kunnissa on yhtäältä osaamista hankintojen tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen sekä toisaalta myös taitoa tehdä yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa ilman kilpailuttamisvelvollisuutta. Toisin sanoen, kunnissa on osaamista myös sellaisissa toimintatavoissa, joihin ei tarvitse soveltaa hankintalakia. Osittain hankintalain mukaisiin menettelyihin liitettyjen merkitysten myönteisyys liittyy myös kokemukseen markkinoista: silloin, kun yksityisiä toimijoita on paljon tai ne ovat kunnassa aktiivisia, niihin liitetään myönteistä merkityksenantoa. Tällöin kunnassa on myönteinen kuva markkinoiden toimimisesta, jolloin myös kynnys ulkoistamiseen alenee. Sopeutumisen diskurssin perusteella muodostuukin kuva sujuvista ja toimivista hankintakäytännöistä.

Aineistossa kuvaillut toimivat käytännöt ovat toimivia ennen kaikkea kunnallisen palveluntuotannon näkökulmasta. Hankintalain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta yllä kuvaillut toimintakäytännöt eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia. Tämä johtuu siitä, että hankintalain tarkoituksena ei ole luoda kunnan näkökulmasta mahdollisimman toimivia käytäntöjä, vaan yhtäältä tehostaa julkisen rahan käyttöä ja toisaalta mahdollistaa yksityisille toimijoille tasapuoliset mahdollisuudet.

Julkisen rahan käytön tehostumisen voidaan olettaa olevan myös kunnan intressinä, mutta kunnan ja hankintalainsäädännön intressit ovat osittain myös vastakkaisia. Sopeutumisen diskurssin perusteella voidaan arvioida, ettei hankintalaki täytä täydellisesti jälkimmäistä tavoitettaan. Tässä diskurssissa ilmenee keinoja, joiden avulla kunnissa osataan tehdä yhteistyötä valikoitujen yksityisten palveluntuottajien kanssa. Keinot ovat lainmukaisia, mutta ne voivat ilmentää myös hankintalain hengen vastaisia, joidenkin yksityisten palveluntuottajien suosimispyrkimyksiä.

Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta on relevanttia kyseenalaistaa, miksi kunnallisessa palvelujen järjestämisessä tarvitsee noudattaa lainsäädäntöä, jonka tavoitteena ei ole tuottaa mahdollisimman toimivia tai tehokkaita käytäntöjä kunnallisiin palveluihin. Sinällään julkisen rahan tehokas käyttäminen on myös sosiaalipoliittisesti legitiimi tavoite, takaahan julkisen rahan tehokas käyttäminen kuntien toiminnan jatkuvuuden. Sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta sopii kuitenkin kysyä, ovatko yksityisen palveluntuotannon tasapuoliset mahdollisuudet todellakin tarkoituksenmukainen tavoite kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta? Eikö palvelujen tuotannossa tulisi ensisijaisesti tavoitella palveluiden käyttäjän eikä tuottajan parasta?

7 Päätelmät ja pohdinta

Tässä tutkimuksessa olen tutkinut hankintalakiin sekä sen sääntelemiin menettelyihin liitettyjä merkityksiä. Olen kysynyt aineistoltani, millaisia diskursseja niihin liittyvästä puhunnasta voidaan tunnistaa. Kiinnostuksen kohteenani lisäksi on, millainen ymmärrys hankintatoiminnasta muodostuu aineistosta tunnistetun merkityksenannon perusteella. Aineistossa liitetään voimakkaita merkityksiä erityisesti kilpailuttamiseen, yksityisiin palveluntuottajiin sekä markkinoihin hankintalain edellyttämänä toimintaympäristönä. Lisäksi merkityksenantoa liitetään hankintalain mukaiseen valitusoi-keuteen, puitejärjestelyyn sekä kuntien omaan osaamiseen. Muodostin merkityksenannon perusteel-la kaksi diskurssia: kriittisen diskurssin sekä sopeutumisen diskurssin.

Kriittisessä diskurssissa merkityksenanto liittyy erityisesti kunnan ja palveluntuottajien välisiin suhteisiin. Kunnan ja tuottajien välisten suhteiden sääntely on myös hankintalain ensisijainen tarkoitus. Hankintalain tarkoitus on kilpailuttaa julkisen hankinnat, eli vaikuttaa edellytyksiin, joilla kunta voi ostaa palveluja yksityisiltä toimijoilta. Hankkiessaan tuotantoa markkinoilta kuntien tulee siis kilpailuttaa palvelut. Tähän rajoittavuuteen kohdistui merkityksenantoa kahdesta erilaisesta näkökul-masta. Yhtäältä hankintalaki – tai tarkemmin kilpailuttaminen yhtenä hankintalain sääntelemänä hankintamenettelynä – näyttäytyi rajoittajana, joka estää kuntaa valitsemasta vapaasti, keitä palve-luntuottajia kunta käyttää. Toisaalta hankintalaki näyttäytyi kumppanuuden estäjänä. Kumppanuus estyi yhtäältä kilpailuttamisvelvollisuuden ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden vuoksi. Näiden li-säksi kriittisen diskurssin merkityksenanto kohdistui markkinoihin ja yksityisiin palveluntuottajiin. Kriittisessä diskurssissa markkinat näyttäytyivät riskialttiina paikkana ja yksityiset palveluntuottajat armottomina yhteistyökumppaneina. Kriittinen diskurssi herättää kysymyksen: jos hankintalaki vain rajoittaa ja markkinat ovat riskialttiita, miksi kunnissa silti ulkoistetaan?

Ainakin osittain tähän kysymykseen vastaa toinen löytämäni diskurssi eli sopeutumisen diskurssi. Sopeutumisen diskurssissa hankintalakiin liitetään myönteistä, hyväksyvää ja paikoin jopa kiittele-vää merkityksenantoa. Tunnistin aineistosta yhden hankintamenettelyn, puitejärjestelyn, johon liite-tään poikkeuksetta hyväksyviä merkityksiä. Puitejärjestelyssä kunnan tuottajiksi voi valikoitua ker-ralla useita palveluntuottajia, joiden joukosta kunta voi aina tarpeen vaatiessa valikoita sopivan pal-velun. Kunnalla on siis velvollisuus kilpailuttaa tuottajat, mutta myös mahdollisuus vaikuttaa sii-hen, kuka tuottajaksi kulloinkin valikoituu. Puitejärjestelyyn ja sen myötä syntyvään valinnan mah-

dollisuuteen liitetään selkeän myönteisiä merkityksiä. Puitejärjestely näyttäytyykin toimivana ja sujuvana hankintamenettelynä, minkä perusteella hankintalaki ei ainoastaan rajoita, vaan myös mahdollistaa sujuvia hankintakäytäntöjä. Sopeutumisen diskurssissa hankintalakiin liitetty positiivinen merkityksenanto kytkeytyy myös kunnan oman hankintaosaamisen lisääntymiseen. Myönteisiä merkityksiä liitetään lisäksi siihen, jos kunnassa osataan hyödyntää yksityistä palveluntuotantoa tavalla, johon hankintalakia ei tarvitse soveltaa. Tällöin siis kunnissa voidaan valita, keiden yksityisten palveluntuottajien kanssa toimitaan. Näiden lisäksi myönteistä merkityksenantoa liitetään toimiviksi koettuihin markkinoihin. Hankinnat näyttäytyvätkin sujuvana palveluiden tuottamisen tavalla erityisesti silloin, kun markkinoita pidetään toimivina.

Kriittisen diskurssin ja sopeutumisen diskurssin välille syntyy ristiriitaista ja paikoin jopa vastakkaista merkityksenantoa. Kun kriittisessä diskurssissa markkinoihin liitetään negatiivista merkityksenantoa, sopeutumisen diskurssissa markkinoihin liitetty merkityksenanto onkin myönteistä. Toisaalta ristiriitaa löytyy myös kriittisen diskurssin sisältä: kilpailuttamista kritisoidaan, koska kunnan sekä joidenkin järjestöjen ja säätiöiden yhteistyön toivottaisiin toteutuvan nykyistä helpommin. Toisaalta yksityiseen palveluntuotantoon liitettiin kuitenkin negatiivista merkityksenantoa. Yhtäältä siis toivotaan parempia yhteistyömahdollisuuksia yksityisten toimijoiden kanssa, mutta toisaalta tuodaan esiin esimerkiksi epäluottamusta palveluntuottajia kohtaan. Ristiriitaisuudet eivät siis ole ainoastaan diskurssien välillä vaan paikoin myös sisällä.

Diskurssien ristiriitaisuudelle voi olla monta mahdollista selitystä. On esimerkiksi mahdollista, että kuntien koko, sijainti tai vaikkapa henkilöstön osaaminen vaikuttavat siihen, miten hankinnat kunnissa koetaan ja millainen ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta muodostuu. On mahdollista, että pienissä ja syrjäisemmissä kunnissa on vähemmän yksityisiä toimijoita ja tällöin mahdollisesti myös heikommin toimivat markkinat kuin isoissa kunnissa. Tällöin voi olla, että vilkkaamman markkinatoimijan paikkakunnalla myös hankintatoiminta vaikuttaa toimivalta. Toisaalta on mahdollista, että hankintalain mukanaan tuomiin muutoksiin mukautumisen kyvyt, taidot ja mahdollisuudet ovat eri kunnissa erilaisia. Toisin sanoen on siis mahdollista, että hankintaosaaminen vaihtelee eri kunnissa. Osaaminen liitettiin osaksi sopeutuneen diskurssin myönteistä merkityksenantoa, ja myönteistä merkityksenantoa liitettiin tilanteisiin, joissa kunnan hankintaosaamisen kuvattiin kasvaneen. Kunnan oman henkilöstön hankintaosaamisella voikin olla merkitystä siihen, millaiseksi toimintaympäristöksi markkinat koetaan tai millaisia rajoituksia taikka mahdollisuuksia hankintalain koetaan kunnan toiminnalle luovan. Joissain kunnissa ehkä vasta haaveillaan sellaisista keinoista ja menetelmistä, jotka toisissa on jo osattu ottaa käyttöön. Niissä kunnissa, joissa hankintaosaa-

minen on heikkoa, on mahdollisesti myös suhtautuminen hankintalakiin ja sen sääntelemiin menettelyihin kielteisempi.

Vaikutusta voi olla myös sillä, onko kunnalla käytössä omat hankintaohjeet, joita tulee soveltaa kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. Mikäli kunnalla ei ole ollut omia hankintaohjeita eikä hankinnoissa ole tuottajia kilpailutettu aikaisemmin lainkaan, on hankintalain mukanaan tuoma muutos ollut suurempi verrattuna kuntiin, joissa hankinnat on kilpailutettu jo pitkään kunnan omien hankintaohjeiden perusteella. Kunnissa, joissa pienetkin hankinnat on jo pitkään kilpailutettu kunnan omien hankintaohjeiden mukaisesti, ei ehkä ole totuttu tuottajien valikoimiseen. Tällöin suhteet tuottajiin ovat voineet muotoutua erilaisiksi verrattuna kuntiin, joissa hankinnat on toteutettu kilpailuttamatta. On myös mahdollista, että aineistossa kuvaillut yhteistyö- ja kehittämisverkostot ovat nimenomaisesti pidemmän kilpailuttamishistorian kunnissa. Vastaavasti yhteistyötä ei ehkä osata vielä toteuttaa niissä kunnissa, joissa hankintoja on alettu kilpailuttaa vasta viime vuosina.

Ristiriitaista merkityksenantoa voi selittää myös haastateltavien mahdollisesti erilainen suhtautuminen järjestöihin ja yrityksiin. Kun aineistossa tuodaan esiin kumppanuushaaveita, aineistossa viitataan kyllä järjestöihin ja säätiöihin, mutta ei yrityksiin. Sen sijaan vaikuttaisi siltä, että negatiivisen merkityksenannon kohteena olevat toimijat ovat nimenomaisesti yrityksiä, tai ainakin hyvin hintatietoisia eli mahdollisesti voittoa tavoittelevia toimijoita. Aineiston perusteella sillä vaikuttaisikin olevan merkitystä, tekeekö kunta yhteistyötä järjestön vai yrityksen kanssa. Tämä päätelmä on tehtävissä huolimatta siitä, etteivät kolmannen sektorin toimijat ole nykyään välttämättä voittoa tavoittelemattomia. Järjestöjen muuttuneita toimintatapoja kommentoidaan myös aineistossa. Erityisesti kilpailulainsäädäntö ja sen uudet tulkinnat ovat muuttaneet myös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Aikaisemmin tärkeässä rahoittajan roolissa ollut RAY ei voi enää rahoittaa järjestöjä, jotka osallistuvat kilpailutuksiin. (Ollila 2003, 15.) Järjestöjen rooli kuntien palveluntuottajina onkin muuttunut sekä hankintalain myötä että myös kilpailulainsäädännön kehittymisen myötä. Ristiriitaisen merkityksenannon mahdollisia selittäjiä voisi olla mielenkiintoista tutkia tilastollisin menetelmin. Tällöin voitaisiin selvittää systemaattisesti esimerkiksi sitä, millaisia merkityksiä kunnissa liitetään järjestöihin ja yrityksiin.

Diskurssien ristiriitaisuutta voidaan tarkastella myös merkityskamppailun käsitteen avulla (Howarth & Stavrakakis 2000). Kriittisessä ja sopeutumisen diskurssissa kamppaillaan hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin, markkinoihin ja yksityiseen palveluntuotantoon liitetyistä merkityksistä. Aikaisemman tutkimuksen perusteella kriittinen merkityksenanto on ollut tavanomaista

hankinnoista puhuttaessa (Fredriksson et al. 2009, 116–131). Fredrikssonin ja kumppaneiden tutkimuksessa huomattiin, että kilpailuttamisesta puhuttiin hyvin ongelmakeskeisesti. Tutkimuksessa nousi esiin esimerkiksi se, että kilpailuttamisprosessia pidetään hankalana, byrokraattisena ja monimutkaisena. Myös markkinaoikeusprosessi nähtiin oleellisesti kilpailuttamisprosessia hankaloittavana tekijänä. (Emt.) Toisin sanoen, tämän tutkimuksen havainnot vahvistavat aikaisempien tutkimuksien tuloksia siitä, että julkisten hankintojen tekemiseen liitetään monenlaisia kielteisiä merkityksiä, kuten kokemus hankaluudesta ja monimutkaisuudesta. Tämän tutkimuksen perusteella hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään kuitenkin myös monenlaisia myönteisiä merkityksiä, minkä perusteella kuntien hankintatoiminnasta ei muodostu pelkästään ongelmakeskeinen ymmärrys. Voidaanko hankintoihin liitetyn myönteisen merkityksenannon tulkita tarkoittavan sitä, että hankintoihin liitetystä diskursiivisesta kamppailusta on tapahtumassa voimasuhteiden muutos? Käykö koko ajan niin, että hankintaosaamisen ja markkinatoiminnan lisääntyessä myös hankintoihin liitetty merkityksenanto muuttuu myönteisemmäksi? Tätä voitaisiin tutkia esimerkiksi kvantitatiivisen tutkimuksen keinoin selvittämällä kunnan hankintahistoriaa, henkilökunnan kokemusta ja koulutustaustaa sekä hankinnoista muodostuneita kokemuksia. Aineiston perusteella vaikuttaisi siis siltä, että viranhaltijoiden hankintaosaaminen vaikuttaa kokemuksiin hankinnoista. Olisiko vastaavasti myös niin, että hankintataitojen sekä kokemuksen puute vaikuttavat kielteisen merkityksenannon syntymiseen?

Aineiston perusteella toimivia käytäntöjä tuottava hankintamenettely, puitejärjestely, mahdollistaa kunnalle valinnanvapautta tuottajien suhteen. Hankintalain tarkoituksena on pyrkiä estämään kunnan mahdollisuus tuohon valintaan, mutta hankintalain mieluisammaksi menettelyksi nousee se, joka mahdollistaa kunnalle valinnan. Tämä herättääkin pohtimaan, kuinka paljon puitejärjestelyä käytetään hankintalainsäädännön kiertämiseen kunnissa. Aineiston perusteella nimittäin vaikuttaa siltä, etteivät palveluntuottajien valintaperusteet olisi välttämättä kovinkaan objektiivisia, jos kilpailuttamisvelvollisuutta ei olisi. Tämä lienee huomattu kunnissakin, minkä vuoksi kunnilla on käytössään myös omia hankintaohjeita. Hankintalainsäädännön voidaankin tämän aineiston perusteella sanoa toteuttavan tarkoitustaan. Kriittisessä diskurssissa hankintasäännöstö kuitenkin näyttäytyy ennen kaikkea käytännön toimintaa haittaavana tekijänä. Ollilan mukaan (2003, 15) mahdollisuus tiettyjen palveluntuottajien suosimiseen voisi taata palvelujen sosiaalipoliittisen toteutumisen kilpailuttamista paremmin. Kuntien ja hankintalainsäädännön intressit ovatkin ainakin osittain ristiriitaisia. Kansalaisen sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen näkökulmasta onkin jokseenkin absurdia, että hankintalainsäädännön tarkoituksena on turvata yritysten oikeus osallistua tasapuolisesti palveluntuotantoon, eikä esimerkiksi kansalaisten oikeus laadukkaisiin palveluihin.

Tutkimusnäkökulmani on väistämättä johtanut tarkastelemaan palveluntuotantoa palvelujen järjestäjän eli kunnan näkökulmasta, jolloin palvelujen käyttäjän näkökulma ja oikeudet ovat jääneet hyvin vähäiseksi. Palveluita järjestettäessä palvelun käyttäjien näkemysten huomioiminen on kuitenkin tärkeää. Olisi mielenkiintoista selvittää, minkälaisen roolin kuntalaisten palvelujen tarpeet ja palvelujen asiakaslähtöisyys saavat kuntien viranhaltijoiden hankintoja kommentoivassa puheessa tai konkreettisessa hankintatoiminnassa. Tehdäänkö esimerkiksi puitejärjestelyn valinnat ensisijaisesti asiakkaiden tarpeiden näkökulmasta, vai ohjaavatko kuntien tekemiä tuottajavalintoja myös muunlaiset motiivit? Aineistosta saamani tuntuman perusteella voisin arvioida, että erityisesti puitejärjestelyn tapauksessa asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet nousevat tärkeiksi valintaa ohjaaviksi arvoiksi. Mutta kumpi tulee ensin, asiakkaan palvelutarpeet vai kunnan omat intressit, kuten hinta tai olemassa olevat kumppanuusverkot? Jatkotutkimuksissa kysyisin mieluusti lisäksi, estääkö hankintalaki asiakkaiden oikea-aikaisen palvelunsaannin näkökulmasta tarkoituksenmukaisia toimintakäytäntöjä.

On oletettavaa, että kuntien tekemien hankintojen ensisijaisena tarkoituksena on kunnan hankintatarpeen tyydyttäminen. Aineiston perusteella hankinnoilla on kuitenkin muitakin merkityksiä. Ensinnäkin hankintatarpeet haluttaisiin tyydyttää tilannekohtaista harkintaa noudattaen. Toisaalta hankinnat nähdään paikallisen elinkeinoelämän piristämisen välineinä ja yksi onnistuneen hankinnan kriteeri onkin, että se tukee jollain tavalla paikallista elinkeinoelämää. Tätä hankinnoille asetettua tavoitetta voidaan pitää Euroopan unionin hankintasäännösten kanssa, jonka onnistumista mitataan Pekkalan ja Pohjosen mukaan (2012, 28) ennen kaikkea valtioiden rajat ylittävien hankintojen perusteella. Vaikka vuoden 2004 hankintadirektiiviä ei sovelletakaan sosiaali- ja terveystaloudissa, niin hankintadirektiivit ovat kuitenkin olleet kansallisen hankintalain valmistelun pohjana, eikä kansallista hankintalakia ole ollut mahdollista säätää jollain tapaa hankintadirektiivin vastaiseksi. Toisaalta, uusissa hankintadirektiiveissä sosiaali- ja terveystaloudet on ulotettu nykyistä laajemmin myös direktiivien soveltamisalaan. Tällöin hankintadirektiiveihin liittyvät ideologiset ja tavoitteelliset kysymykset tulevat relevanteiksi myös sosiaali- ja terveystaloudien näkökulmasta.

Aiemmin tässä tutkimuksessa viitattiin Kalimaan (2007, 18–19) ja siihen, että hankintalainsäädäntö on vaatinut merkittävää asennemuutosta hankinnoissa. Kalima viittaa tällä siirtymää pois kotimaisia markkinoita suojelevasta talouspolitiikasta kohti kilpailullisempaa hankintatoimintaa. Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät asenteet ole aivan täysin liberalisoituneet, ainakaan sosiaali- ja terveystaloudissa. Päinvastoin, hankinnoille asetetaan paikalliselinkeinopoliitti-

sia tavoitteita ja vaikuttaisi siltä, että kunnat haluaisivat vaikuttaa nykyistä enemmän siihen, keiltä tuottajilta palveluita hankitaan. Kysymys kuitenkin kuuluu, onko asenteiden todella edes tarpeen muuttua. Miksi paikallisen palveluntuotannon tulisi palvella Euroopan sisämarkkinoiden vahvistumiskehitystä? Eikö paikallisen palveluntuotannon tulisi palvella ensisijaisesti ihmisten hoidon ja hoivan tarvetta?

Tässä yhteydessä lienee välttämätöntä pohtia myös tutkimusasetelman relevanssia. Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, millaisia merkityksiä hankintalakiin sekä sen mukaisiin toimintakäytäntöihin liitetään. Tausta-ajatuksena tutkimusasetelmassa on ollut selvittää sitä, pystyykö hankintalainsäädäntö palvelemaan ja tukemaan kuntien palveluntuotannon tarpeita ja mahdollistaako se kuntien näkökulmasta sujuvia hankintakäytäntöjä. Tässä tietenkin tulee huomioida, että hankintasäännösten ensisijainen tarkoitus on yhtenäistää Euroopan unionin sisämarkkinoita ja toisena tavoitteena on tuottaa verovarojen tehokasta käyttöä. Lainsäädännön ensisijaisena tarkoituksena ei siis ole tuottaa kunnille esimerkiksi mahdollisimman helppoja hankintaprosesseja. Tämän vuoksi on relevanttia pohtia myös tutkimuskysymyksen tarkoituksenmukaisuutta. Yhtä lailla voisin kysyä, tykkäävätkö rikolliset siitä, että rikoksia sanktioidaan. Tästä näkökulmasta tutkimukseni asetelma onkin absurdi. Tämän tutkielman lähtökohtana ei kuitenkaan ole olettaa siitä, että lainsäädäntö kertoisi siitä, miten asioiden tulee maailmassa olla. Tämän tutkielman lähtökohtana on, ettei lainsäädäntöä voida ajatella vain itsetarkoituksellisina kirjauksina, joiden tulee olla olemassa vaikutuksista riippumatta. Lainsäädännön ei myöskään voida ajatella olevan hyvää vain sen perusteella, että se on tehty. Näin ollen lainsäädännön tavoitteita ei voi määritellä hyviksi tai tarkoituksenmukaisiksi vain sen tähden, että ne on sille asetettu. Lainsäädäntöä tehdään yhteiskunnan ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Lainsäädännön tulee aina palvella käytäntöä ja tuottaa tarkoituksenmukaisia seurauksia. Lainsäädännön tavoitteet ovat ideologisen tavoitteenasettelun tulosta, ja näin ollen Euroopan unionin lainsäädäntö perustuu Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaiselle ideologialle, vapaakaupalle ja liberalismille. Hankintasäännöstöä sovelletaan kuitenkin lähes kaikenlaisiin julkisella rahalla organisoituihin tuotanto- ja palveluhankintoihin, eli sitä sovelletaan hankittaessa niin muoviämpäreitä, betonielementtejä, sairaalalaitteita kuin intiimiä hoivaakin. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat ihmisille välttämättömiä ja erityisesti julkisina tuotetut palvelut kohdistuvat usein kaikkein köyhimpään ja heikko-osaisimpaan kansanosaan. Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen taustaideologiat ovatkin jossain aivan muualla kuin liberalismissa. Kysymys kuuluu, onko todella välttämätöntä, että sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut tuodaan nykyistä vahvemmin osaksi rajat ylittävää kaupankäyntiä?

Julkisten palvelujen markkinoistuminen on ollut viime vuosina sosiaalipolitiikassa ja yhteiskuntatieteissä laajalti suosittu tutkimusaihe, joka on puhuttanut tutkijoita paljon ja josta on tehty viime vuosina yhä enemmän tutkimusta. Anttonen, Häikiö ja Raitakari (2013, 295) viittaavat Anttoseen ja Meagheriin, joiden mukaan markkinoistumisen käsitteellä viitataan kahteen erilaiseen julkisen ja yksityisen suhteeseen vaikuttavaan prosessiin. Ensimmäisessä prosessissa palvelujen tuotantotapa muuttuu. Yksityisten palveluntuottajien merkitys kasvaa suhteessa julkiseen tuotantoon. Toisessa prosessissa julkisessa tuotannossa aletaan omaksua liiketoiminnasta sekä taloudellisesta toiminnasta peräisin olevia käsitteitä ja käytäntöjä. Yhtäältä sosiaali- ja terveyspalveluiden katsotaan markkinoistuvan kovaa vauhtia, mutta toisaalta palveluhankintoihin liitetään tämän tutkimuksen perusteella myös monenlaisia, vapaan kaupan vastaisia tavoitteita. Hankinnoissa halutaan tehdä valintaa ja suosia paikallisia toimijoita, joten kyseessä ei ainakaan ole halu siirtyä julkisesta tuotannosta täysin vapaaseen kilpailuun. Käyttämäni aineiston perusteella vapaa kilpailu ei ole vanhuspalveluissa millään tavalla tavoiteltavaa, vaan kunnan oma tuotanto nähdään tärkeänä tai jopa välttämättömänä osana vanhuspalveluita.

On mielenkiintoista, että yksityinen tuotanto lisääntyy jatkuvasti, vaikka hankintaprosessit koetaan haastaviksi ja niillä koetaan olevan myös epätoivottuja seurauksia. Asiassa näyttäytyneekin palvelujen tuotantokysymysten poliittisuus: tämän tutkimuksen aineisto koostuu viranhaltijahaastatteluista. Kyseessä on siis joukko ihmisiä, jotka suunnittelevat ja toteuttavat hankintoja käytännössä. Tuottamistapapäätökset tehdään kuitenkin poliittisessa päätöksenteossa, eli jopa täysin ideologisin perustein. Hankintapäätösten ideologisuus on huomattu myös Fredrikssonin ja kumppaneiden (2009, 71) tutkimuksessa. Heidän mukaansa ulkoistaminen herättää positiivisimpia mielikuvia oikeistossa, kun taas kielteisimminkin siihen suhtaudutaan vasemmistossa.

Paikallista elinkeinoa suosivat asenteet ovat mielenkiintoisia sote-uudistuksen näkökulmasta. Mikäli lähivuosina lainsäädännölliset hankkeet saadaan loppusuoralle ja kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu kootaan suurille kuntayhtymille, muuttuu kunnan rooli paikallisen elinkeinon moottorina. Suuremmissa yksiköissä onkin mahdollista, että hankintojen paikalliset elinkeinotavoitteet lientyvät, kun hankintojen koot kasvavat suuremmiksi. Tällöin voi olla, että hankintoihin liitetyt merkitykset ja tavoitteet muuttuvat. Ja on toki mahdollista myös, että tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen määrät ja merkitys pienenevät. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, jos palvelujärjestelmää kehitetään enemmän kohti valinnanvapausjärjestelmää, jossa palveluiden kilpailuttajina eivät ole julkisyhteisöt vaan palveluiden käyttäjät.

Tämän tutkimuksen perusteella muodostuva ymmärrys kuntien hankintatoiminnasta on kahtia jakautunut. Yhtäältä voidaan sanoa, että hankintalakiin liitetään paljon kriittistä merkityksenantoa, minkä perusteella kuntien hankintatoiminnasta muodostuu ongelmakeskeinen ymmärrys. Toisaalta aineiston perusteella on kuitenkin mahdollista sanoa hankintalain mahdollistavan myös toimiviksi kuvattuja käytäntöjä. Hankintalaki määrittää keskeisimmät pelisäännöt sille, miten kunnat voivat toteuttaa palveluostoja. Tämän aineiston perusteella se ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan pelkästään kunnan toimintaa rajoittava elementti. Kilpailuttamisen haasteet eivät kuitenkaan kaikilta osin liity vain hankintalakiin, vaan myös markkinoilla on tärkeä rooli hankintoihin liittyvän merkityksenannon selittäjänä. Yhtäältä tilanteissa, joissa markkinoilla koetaan olevan liian vähän ostettavaa, markkinoihin liitetään kielteistä merkityksenantoa. Toisaalta tilanteissa, joissa markkinoiden koetaan toimivan, niihin liitetään myönteistä merkityksenantoa ja niitä ollaan valmiita myös hyödyntämään. Osa taas koetuista hankintalain mukanaan tuomista haasteista voi johtua kunnan oman hankintaosaamisen puuttumisesta. Vastaavasti kunnan osaamisen lisääntymiseen liitettiin myönteisiä merkityksiä.

Hankintoihin liitetyt kielteiset merkitykset voivat kertoa kahtalaisesta ilmiöstä. Yhtäältä hankintoihin liitetyt kielteiset merkitykset voidaan johtaa hankintalakiin, joka ei mahdollista kunnalle toivotunlaisia toimintakäytäntöjä ja menettelyitä. Toisaalta hankintoihin liitetyillä merkityksillä ja niitä kohtaan muodostetuilla asenteilla voi olla laajempikin vaikutus kunnan hankintakulttuuriin. Mikäli työyhteisössä elää vahva hankintoihin liitetty kielteinen diskurssi, voivat hankintoihin liitetyt kielteiset merkitykset vahvistua entisestään. Tällä taas voi olla vaikutusta kunnan tai sen virkamiesten hankintaosaamiseen ja halukkuuteen. Jos hankinnat nähdään pelkästään kielteisinä tai hankintatoimintaylivoimaisen haastavana, on mahdollista, ettei hankintoja edes pyritä toteuttamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Hankintoihin suuntautuva kielteinen merkityksenanto voi siis olla itseään vahvistava kehä.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin hankintalakiin sekä sen mukaisiin menettelyihin ja toimintakäytäntöihin liitettyjä merkityksiä. Tämä tutkimus jättää kuitenkin avoimeksi sen, tuottaako kilpailuttaminen oikeasti kustannustehokkuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Toisin sanoen tutkimuksella ei saada vastausta siihen, toteuttaako hankintalaki tavoitettaan julkisten varojen käytön tehostajana. Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluissa ovat epäselviä, mikä herättää kysymyksen: parantaako hankintalaki todella verovarojen tehokasta käyttöä, vai onko kyseessä lopulta kuitenkin vain poliittis-ideologisen tavoitteenasettelun tulos?

8 Lähteet

- Aho, Tuomas & Junnila, Maijaliisa (2012) Kilpailutus sosiaali- ja terveyspalveluissa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Alestalo, Matti (2010) Pohjoismainen malli ja Suomi. *Sosiologia* 47(4), 300–309.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) (2012) Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.
- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Raitakari, Suvi (2013) Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? *Janus* 21:4, s. 290–297.
- Arajärvi, Esa & Väyrynen, Riikka (2011) Yksityinen palveluntuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa 2009. Tilastoraportti 33/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Clarke, John (2004) *Changing welfare, changing states. New direction in social policy.* Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Eduskunta 2014. HE 324/2014 vp. Valtioapäiväasioiden käsittelytiedot.
<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex3000.sh?TUNNISTE=HE+324/2014> Viitattu 10.12.2014.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eurooppatiedotus 19.9.2013. EU:n hankintadirektiivin uudistus: halvin hinta ei yksin ratkaise.
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=283910&contentlan=1&culture=fi-FI#.VKuiasnoRAu> Viitattu 5.1.2015.
- Evers, Adalbert & Wintersberger, Helmut (toim.) (1988) *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies.* Wien: European Centre for Social Welfare Training and Research.
- Fredriksson, Sami & Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006) Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Fredriksson Sami ja Martikainen, Tuomo (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset.* Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö, 19–38.
- Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009) Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Hajer, Maarten A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Stuart (1999) *Identiteetti.* Tampere: Vastapaino.

Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (1999) Perusoikeudet. Helsinki: WSLT.

Hankinnat 2014a. Hankintadirektiiveistä, vielä kerran. Lakimies Katariina Huikon verkkokolumni 24.1.2014. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/kolumnit/viela-kerran-hankintadirektiiveista/Sivut/default.aspx> Viitattu 10.8.2014.

Hankinnat 2014b. Hankintasanasto. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/hankintasanasto/Sivut/default.aspx> Viitattu 27.10.2014.

Hankinnat 2014c. Kynnysarvot. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx> Viitattu 11.11.2014.

Helsingin Sanomat 19.1.2014. Urpilainen: Valtion veroparatiiseihin menettämät tulot selvitettävä. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.hs.fi/politiikka/a1390100048627?ref=hs-art-new-14> Viitattu 28.10.2014

Howarth, David & Stavrakakis, Yannis (2000) Introducing Discourse Theory and Political Analysis. Teoksessa David Howarth & Aletta J. Norval & Yannis Stavrakakis (toim.) Discourse Theory and Political Analysis. Identities, hegemonies and social change. Manchester: Manchester University Press.

Huhtanen, Raija (2012) Kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anneli Anttonen & Arto Haveri & Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.)Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press. s. 81–110.

Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus. Kolme näkökulmaa (1992) Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3672.pdf&title=Ikaihmisten_palvelujen_laatusuositus_fi.pdf Viitattu 20.9.2014.

Jalava, Urpo & Virtanen, Pekka (1996) Laatu, innovaatio ja projekti. Hyvinvointipalvelujen kehittämisen ydinkysymyksiä. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava HILMA. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> Viitattu 7.5.2013.

Julkunen, Raija (1992) Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Jyrinki Erkki (1976) Kysely ja haastattelu tutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Kalima, Kai & Häll, Maija & Oksanen, Antero (2007) Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy.

Keva 2012. Neljännes kunnista palauttanut ulkoistettuja palveluja omaksi työksi. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.keva.fi/fi/tietoa_meista/utiset/Sivut/neljannes_kunnista_palauttanut_ulkoistettuja_palveluja_omaksi_tyoksi.aspx Viitattu 7.11.2012.

Komulainen, Mikko (2010) Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kunnat ja kilpailu -tutkimussarja (2006–2009) Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Kaikki sarjan 15 julkaisua löytyvät Internet-osoitteesta http://www.kaks.fi/kunnat_ja_kilpailu

Kunnat 2014. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus. Löytyy Internet-osoitteesta:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/hankintadirektiivin-uudistus/Sivut/default.aspx> Viitattu 10.8.2014.

Kunnat 2013. Asiakasmaksut, talous ja rahoitus.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/asiakasmaksut-talous-rahoitus/Sivut/default.aspx> Viitattu 17.11.2014.

Kuntamarkkinat 2014. Kuntamarkkinoilla 9.10.2014 pidetty luento ”Ajankohtaista julkisista hankinnoista”. Luennon materiaalit löytyvät osoitteesta: http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/tapahtumat-ja-utiset/2014/kuntamarkkinoiden-esitykset-verkossa/Documents/1_Myllymaki_Hankintalain-uudistaminen_Kuma-2014.pdf

Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008) Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro. 4. Helsinki: KAKS.

Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki: STM.

Laitinen, Ahti (2010) Katsaus empiirisen oikeustutkimuksen kehitykseen oikeussosiologian ja kriminologian näkökulmasta. s. 1-13. Teoksessa Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia & Väättäin, Ulla (toim.) Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Lehto, Juhani & Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Palukka, Hannele (2012) Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa Anneli Anttonen & Arto Haveri & Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press. s.11–16.

Lindgren, Anne-Marie (2011) Are financialisation, privatisation and individualisation the same thing? The Swedish experience. Teoksessa Sorsa, Ville-Veikko (toim.) Re-thinking Social Risks in

the Nordics. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö. Löytyy Internet-osoitteesta:

<http://sorsaoundation.fi/files/2012/07/2012-2-Rethinking-Social-Risk-Chapter-3.pdf>

Lith, Pekka (2013) Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palveluntarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Helsinki: työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.tem.fi/files/37584/TEMrap_34_2013_30092013.pdf

Markkinaoikeus 2014. Käsittelyajat ja tilastot. Löytyy Internet-osoitteesta:

<http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/tilastojajakasittelyajat.html> Viitattu 27.7.2014.

Mänttari-van der Kuip, Maija (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? Yhteiskuntapolitiikka 78:1, s. 5–19.

Ojala, Marjo (2010) Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Selvityksiä ja ohjeita 41/ 2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oksanen, Antero (2010) Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cleanvehicle.eu%2Ffileadmin%2Fdownloads%2FFinnland%2F1_PP%2520G uidli- ne.pdf&ei=3VaKUZZROorb4QSbsoDoAw&usg=AFQjCNETRNAR_5tAGbO3M39kHKHbCXShEw&bvm=bv.46226182,d.bGE

Ollila, Eeva (2003) Sosiaali- ja terveystaloudellisia näkökulmia kilpailuttamiseen. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Helsinki: Stakes.

Partanen, Veli-Matti (2012) Ulkoistamisen ja yksityistämisen ero. Kirjoitus Uusi Suomi -blogipalvelussa. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://vmpartanen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/122405-ulkoistamisen-ja-yksityistamisen-ero> Viitattu 14.1.2013.

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika (2012) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.

Pekkala, Elise (2014) Hankintalain kokonaisuudistus on alkanut. TEMatiikkaa-blogi 27.1.2014.

Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2013?113256_m=112545 Viitattu 10.8.2014.

Peruspalvelujen tila -raportti 2012 (2012) Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön Kunnat-julkaisusarja 12/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Peruspalvelujen tila -raportti 2014, osa I (2014) Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön Kunnat-julkaisusarja 9/2014. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Peruspalvelujen tila -raportti 2014, osa II (2014). Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön Kunnat-julkaisusarja 9/2014. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009) Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.

Rajala, Tuija & Tammi, Jari & Meklin, Pentti (2008) Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro. 11. Helsinki: KAKS.

Seppälä, Timo T. & Pekurinen, Markku (toim.) (2014) Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset rahavirratt. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 22/2014. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Sote viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi (2014) Päätösten tueksi 1/2014. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi (2007) Helsinki: Kuntaliitto. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/sote-ostopalvelu/Documents/Sosiaali_ja_terveystalveluiden_hankinta_ostopalveluna%5B1%5D.pdf

STM 2013. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista tulee voimaan 1.7.2013. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=7724561&name=DLFE-26652.pdf

Viitattu 26.10.2014.

STM 2014a. Työryhmä selvittää monikanavarahoituksen purkamisen vaihtoehtoja. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1878714> Viitattu 17.11. 2014.

STM 2014b. Sote-uudistus. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus Viitattu 17.11.2014

Suoniemi, Ilpo & Syrjä, Vesa & Taimio, Heikki (2005) Vanhusten asumistalvelujen kilpailuttaminen. Helsinki: Palkansaaajien tutkimuslaitos.

Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö 2013. Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.tampere.fi/material/attachments/l/6Ctpkfl7s/Lautakuntien_js_voimaan_16122013.pdf

Viitattu 26.10.2014.

THL 2014a. Sijaishuollon hankinta. Löytyy Internet-osoitteesta:

<http://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-hankinta> Viitattu 23.10.2014.

THL 2014b. Ammatilliset perhekodit. Löytyy Internet-osoitteesta:

<http://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-muodot/amatilliset-perhekodit#Luvan%20hakeminen%20amatillisen%20perhekodin%20perustamiseksi> Viitattu 23.10.2014.

Tilastokeskus 2013. Väestö vanhenee – heikkeneekö huoltosuhde? Löytyy Internet-osoitteesta:

http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2013-02-21_001.html Viitattu 29.10.2014.

VM 2014. Kunta- ja palvelurakennemuutos. Löytyy Internet-osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/index.jsp Viitattu 1.11.2014.

Väyrynen, Riikka (2011) Yksityiset sosiaalipalvelut 2010. Helsinki: terveyden ja hyvinvoinnin laitos. THL:n tilastoraportti 25/ 2011. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.julkari.fi/handle/10024/80432>

Väyrynen, Riikka & Kuronen, Raija (2014) Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2013. Tilastoraportti 27/ 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Löytyy Internet-osoitteesta: <http://www.julkari.fi/handle/10024/116944>

Yle Uutiset 12.9.2013. Päätyvätkö rahat veroparatiisiin? Terveysyritysten veroeurot kiinnostavat kuntia. Löytyy Internet-osoitteesta: http://yle.fi/uutiset/paatyvatko_rahaut_veroparatiisiin_-_terveysyritysten_veroeurojen_reitit_kiinnostavat_kuntia/6828840 Viitattu 28.10.2014.

8.1 Säädosluettelo

Erikoissairaanhoidolaki (1062/ 1989).

Hallintolaki (434/2003).

HE 377/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisten valtionapulaitosten toimiehtosopimuslain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 146/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.

HE 240/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta.

Kansanterveyslaki (66/1972).

Kuntalaki (365/1995).

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (980/2012).

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992) (kumottu).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki kuntalain muuttamisesta (626/2013).

Laki sosiaali- ja terveydenhoidon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992).

Osaakeyhtiölaki (624/2006).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Terveydenhuoltolaki (1326/2010).